

중국의 과잉설비 문제 현황과 대책

KIEP 북경사무소 (jina7@kiep.go.kr, Tel: 86-10-8497-2870)

차 례 ●●●

1. 중국 과잉설비 문제의 특징
2. 주요 산업별 과잉설비 현황
3. 과잉설비 문제의 원인
4. 중국정부의 대책 및 향후 추진 방향에 대한 건의

주요 내용 ●●●

- 현재 중국의 과잉설비는 전 공업 분야에 넓게 퍼져 있는 구조적이고 체제적인 문제로, 여러 가지 경제 문제의 원인이 될 우려가 있음.
 - 설비 이용률이 낮고 재고가 상승하여 기업의 이윤율이 저하되고, 자원 방치와 낭비가 초래됨.
 - 철강, 시멘트, 전해알루미늄, 평판유리 공업 등 주요 산업에서 모두 과잉설비 문제가 발생하고 있으며, 중국정부의 거시경제정책 목표와 서로 모순이 발생
- 중국 과잉설비 문제의 원인은 중국경제의 발전 단계와 산업 주기 등의 보편적 원인뿐 아니라 중국의 체제 및 정책과 같은 특수한 측면의 원인도 존재
 - 거시경제의 변동과 경제 주기가 설비 과잉을 초래
 - 과학성과 유효성이 부족한 과잉설비 통제 정책, 지방정부 업적 평가 기제로 말미암은 지방정부의 강력한 투자 추진, 관리·감독과 정책 집행의 권위 부족, 불완전한 시장환경 등이 과잉설비의 원인으로 혼재
- 중국 공업정보화부는 올해 말까지 과잉 낙후설비 감축을 위한 조정계획을 발표하였으며, 중국 경제계에서도 문제 해결을 위한 여러 건의가 제기되고 있음.
 - 지방정부의 투자 확장 충동 억제, 환경보호 및 상품 품질에 관한 기준 강화, 국유자산 관리와 구조 조정 촉진, 시장환경 조성 등의 방법으로 문제 해결

1. 중국 과잉설비 문제의 특징

■ 구조적 문제로 대두된 중국의 과잉설비 문제

- 산업에 일정 정도의 과잉설비가 존재하는 것은 시장 경제하에서는 합리적인 경영 방법이지만, 현재 중국의 과잉설비 문제는 합리적인 범위를 넘어 이미 구조적 문제로 대두됨.
- 구미 국가에서는 일반적으로 정상 설비 이용률을 79~83% 사이로 간주하나, 중국은 아직 과잉설비 정도에 대한 정량적 평가 기준이 미비함.
- 과잉설비는 미시적·거시적으로 다음과 같은 결과를 초래함.
 - 상품 가격이 하락하여 기업 수익이 감소하고, 생산 대 매출의 비율이 하락하면서 재고가 증가하여 비용이 상승함.
 - 가동률이 낮아 자원의 방치와 낭비를 초래
 - 총 물가 수준 하락으로 통화 긴축 압력이 강해지고, 거시경제의 불확실성이 증대, 시장에 대한 비관적 기대가 형성됨.
- 금융·재정 위기나 경제 위기로 발전하지 않도록 과잉설비 해소 대책이 필요

■ 중국 과잉설비 문제의 특징

- 전통 산업에서 신흥 산업까지 널리 분포
 - 2013년 1/4분기 공업 기업의 설비 이용률은 78.2%로 전년동기대비 1.6%포인트 하락하고, 지난해 4/4분기 대비 1.9%포인트 하락하였으며, 2009년 4/4분기 이후 최저치를 기록함.¹⁾
 - 전통 산업 중 철강, 시멘트, 유색 금속, 평판 유리, 석유화학, 가전 등에 모두 과잉설비 문제가 존재
 - 태양광 패널을 비롯한 전략성 신흥 산업에도 과잉 문제가 발생
- 구조적이고 체제적인 과잉
 - 2000년과 2009년 금융위기 영향하의 과잉이나 2003~04년의 경제 과열로 인한 과잉과 달리, 현재의 과잉설비 문제는 장기적인 조방성 경제발전 방식이 초래한 수요와 공급의 불일치로 말미암은 구조적 문제임.
 - 중국 시장경제 체제의 불완전과 투융자 체제개혁의 미진함으로 인한 체제성 과잉
- 복잡하고 해결이 어려운 과잉 문제
 - 현재 경기 하향 압력이 가중되는 상황이고, 중국의 거시정책은 안정성을 유지한다는 전제하에서 강도 높은 구조조정과 경제 고도화를 진행하기 때문에 모순이 발생
 - 내수 활력 부족으로 경제성장이 지원되지 못하고, 외부 수요 침체로 수출 주도적 경제성장도 지속되기 어렵게 됨.
 - 체제, 환경, 자원 등 보편적 요인과 산업 자체의 특징에서 비롯되는 독자적 요인이 혼재

1) 『上海证券报』(2013. 7. 26), 「产能过剩严重程度与核心问题在哪里」.

2. 주요 산업별 과잉설비 현황

가. 철강

■ 현재 중국 철강 산업은 낮은 설비 이용률, 낮은 이윤율을 보이는 전형적인 과잉설비 상태임.

- 2012년 조강 생산 설비의 생산 능력은 9.5억 톤, 실제 생산량은 7.2억 톤으로 설비 가동률이 76%임.
- 미국과 일본이 설정한 과잉설비 임계치 78%보다 약간 낮은 정도 과잉 상태에 속함.
- 같은 해 스트립(板帶材)을 생산하는 주요 80개 중점 대형 철강 기업의 이윤은 15.8억 위안으로 전년 동기대비 98% 하락, 매출 이윤율은 0.04%에 그침.
- 중국철강공업협회의 최근 통계에 따르면, 2013년 상반기 회원 기업들의 매출 이윤율은 0.13%로 전국 공업 분야 중 최하 수준을 기록함.²⁾

■ 글로벌 경제 및 중국의 발전 단계를 함께 고려하면, 중국의 1인당 조강 소비량은 여전히 증가할 여지가 있음.

- 2012년 중국 1인당 조강 소비량은 533kg으로 선진국의 평균 최대 소비량 726kg과 차이가 있음.
- 18차 전국 대표회의(이하 십팔대+十八大) 이후 철강 기업은 낙관적인 기대를 갖게 됨.
- 허베이철강(河北钢铁), 소우강(首钢) 등 10대 중점 기업의 2013년 경영목표는 ‘안정중 소폭 성장(稳中 small 小增)’임.
- 올 한해 전체 생산 설비는 지난해보다 약간 증가하여 10억 톤을 돌파할 것으로 예상됨.

나. 시멘트 공업

■ 시멘트 공업은 건축 자재 공업에서 영업 수입과 이윤 총액이 제일 큰 산업으로, 거시경제 상황에 매우 민감함.

- 올해 상반기 중국 경제성장의 지속적인 침체와 부동산 구매 제한 등에 따라 시멘트 산업의 재고가 크게 증가하여 과잉설비 상태가 비교적 심각해짐.
- 중국 공업정보화부(工业和信息化部, 이하 공신부(工信部)) 자료에 따르면, 상반기 시멘트 산업 이윤율이 하락함과 동시에 매출채권이 721억 위안으로 전년동기대비 22% 증가하였고, 부채율은 61%로

2) 『人民网』(2013. 8. 6), 「目前哪些行业产能过剩压力山大」.

전년동기대비 0.7%포인트 상승함.

- 주요 시멘트 생산 기업들의 재고량은 2,775만 톤으로 전년동기대비 0.28% 증가함.
- 상반기에 신규 건설된 시멘트 클링커(熟料)³⁾ 생산 라인은 32개, 신규 증가된 생산 설비는 3,800만 톤으로, 향후 생산량이 비교적 빨리 증가한다 해도 설비과잉을 해결하기는 여전히 어려울 것임.

■ 중장기적으로는 중국 시멘트 소비량이 증가할 여지가 있으며, 기업 투자도 빠르게 증가

- 국제 사회의 경험에 근거하면, 국토 면적이 큰 국가의 시멘트 소비는 단계적 정점이 존재하는데, 도시화가 확대되면 시멘트 수요는 지속적으로 빠르게 증가함.
- 18차 당대회(十八大) 이후, 수많은 시멘트 생산 기업들은 모두 도시화와 보장주택 건설, 기초설비 투자 등에 대해 낙관적인 전망을 표시함.
 - 2015년까지 신규 증가 클링커 생산 설비는 3억 톤에 달할 것으로 전망

다. 평판유리

■ 2012년 중국의 플로트 유리(浮法玻璃) 생산 라인은 약 270개, 설비 가동률은 약 79.9%임.

- 설비 이용률은 연속 3년 하락세를 지속하고 있으며, 선진국의 임계치인 80%보다 약간 낮은 상태임.
- 금융위기 이후의 부동산과 자동차 시장에 대한 규제정책이 유리 시장 확대와 투자 급증을 초래

■ 2009년부터 2012년 말까지 전국에 100개 가까운 플로트 유리 생산 라인이 건설되었고, 현재 건설 중이거나 건설 예정인 라인도 30~40개에 달함.

라. 전해알루미늄

■ 중국 유색금속공업협회의 자료에 따르면, 2012년 전국 전해알루미늄 생산 설비는 2,700만 톤이며, 실제 생산된 양은 2,000만 톤으로 설비 가동률이 74.07%임.

- 시장 매출은 1,902만 톤, 생산 대 매출 비율은 95.1%, 전해알루미늄 제조산업 내 손실기업 비율은 93%에 이름.

3) 조합된 시멘트 원료를 반응용 상태로 소성하여 만드는 암록색의 덩어리.

■ 2003년 이후 전해알루미늄 생산 설비는 연 25% 내외의 증가폭을 보여 옴.

- 현재 건설 중에 있는 설비까지 고려하면, 2015년 중국 전국의 전해알루미늄 생산 설비는 3,300만 톤을 초과할 것으로 추산되며, 신장 등 서부지역에 대규모 신규 건설이 예정되어 있음.

3. 과잉설비 문제의 원인

■ 수년간 중국 중앙정부는 여러 차례 과잉설비 축소정책을 시행하였으나, 그 효과가 모두 기대에 미치지 못하고 오히려 투자가 확대되고 과잉은 더 심각해짐.

- 조사에 따르면 과잉설비의 원인은 중국경제의 특징적인 발전 단계, 산업 주기, 시장수요 변동과 관련이 있으며, 체제 및 정책 측면의 원인도 있음.

■ 거시경제 변동과 경제 주기가 설비과잉을 초래함.

- 2002년부터 중국은 경제 주기의 상승단계에 진입, 2002~07년 사이 공업 고정자산 투자 증가율이 평균 20% 이상임.
- 빠른 경제성장으로 인해 투자, 소비 및 수출 수요가 모두 왕성하였고, 과잉설비 문제는 명확히 드러나지 않았음.
- 그러나 2008년 국제 금융위기가 발생한 후 국내외 경제가 모두 쇠퇴하면서 시장 수요가 크게 위축됨.
- 중국 경제성장률은 2007년 14.2%에서 2008년 9.6%로 하락하였으며, 2009년에는 더 감소하여 9.2%를 기록하였는데, 이는 1990년 이래 최저 기록임.
- 중국의 주요 수출시장인 유럽과 미국의 경제가 제일 많이 쇠퇴하였으며, 현재까지 위기 이전 수준으로 회복하지 못한 상태임.
- 경제 쇠퇴를 맞이한 선진국들이 보호무역주의 경향을 보이면서 중국의 상품 수출은 더욱 곤란해짐.

■ 과학성과 유효성이 부족한 과잉설비 통제 방법

- 2003년 이후 정부가 지속적으로 일련의 산업 정책을 시행하여 맹목적 투자와 과잉설비에 대한 통제를 시도하였으나, 총량 통제를 주요 수단으로 한 방법은 과학성과 유효성이 부족
- 철강 공업을 예로 들면, 국가가 예측한 2005년 조강 수요량은 1.4억 톤이었으나 실제 소비량은 3.53억 톤이었으며, 2010년 예측 조강 수요량은 3.2억 톤이었으나 실제 소비량은 6억 톤이었음.
- 유색금속과 시멘트 공업에도 이 같은 문제가 존재
- 과도하게 낮은 수요 예측으로 인해 국가의 과잉설비 조절 정책은 중국 경제발전상의 실질 수요와 심

각한 괴리에 직면함.

- 한편 정책 시행과정에서 '과도한 심사와 가벼운 관리감독, 무거운 제도와 가벼운 집행'이라는 경향이 발생함.
- 결과적으로 규제를 준수하는 기업을 통제하고 위법 기업을 방임하는 상황이 종종 나타남.

■ 지방정부의 투자 유치에 위한 특혜 조치의 부작용

- 지방이 경제를 발전시키는 기본 경로는 상업과 투자 유치이기 때문에 자원 부족량이 적은 지역에서는 토지와 특혜를 제공하고, 환경보호 기준을 완화해주는 등의 방식으로 투자를 유인
- 이는 생산요소 가격과 기업의 생산비용 체계에 심각한 왜곡을 초래하여 정상적인 시장의 경쟁과 기업의 의사결정에 혼란을 가져옴.
- 일부 부적절한 보조 조치는 낙후된 기업이 계속 생존할 수 있게 만들거나 지역간 악성 투자 경쟁을 유발

■ 환경보호 및 상품 품질 기준 등에 관한 관리·감독과 집행에 권위가 결핍

- 일부 기업들은 생산 설비 확장을 위해 자의대로 기술표준을 변경하고 상품의 질을 떨어뜨리거나 환경을 심각하게 오염시키면서 생산 비용을 절감시키고 있음.
- 또한 일부 지역에서는 중국 공업정보화부(工信部)의 '도태 낙후 명단'에 오른 기업의 설비들이 현재 까지 계속 운영되고 있음.
- 이러한 현상은 모두 중국의 관리·감독 방면에 허점이 존재한다는 것을 반영함.

■ 자본 퇴출상 다양한 장애가 존재

- 철강, 시멘트, 평판유리, 전해알루미늄 4대 산업은 중국 도시화 과정과 밀접한 관련이 있음.
- 기업들은 60%의 철강, 70%의 시멘트, 80%의 평판유리, 60%의 전해알루미늄이 주택 건설과 기반 건설에 사용될 것으로 추산
- 2012년 중국 도시화율은 50% 안팎으로, 향후 더 크게 증가할 전망이다.
- 많은 기업가들은 여전히 현재의 과잉설비가 일시적이고 주기적인 것으로, 발전 여지가 아주 크다고 예상하고 있음.
- 따라서 자본을 퇴출시키기보다 '버티기(熬)'를 선택하는 경우가 많음.

4. 중국정부의 대책 및 향후 추진 방향에 대한 건의

- 2013년 7월 5일 중국 공신부(工信部)는 공업 부문에서 낙후설비 감축을 목표로 하는 구조조정 계획을 발표함.
- 19개 산업의 1,400여개 기업 명단을 발표하여 올해 9월 말까지 낙후설비 생산을 정지하도록 함.
- 올해 연말까지 철저한 감축을 하고, 부득이한 경우 기타 지역으로 이전을 요구함.
- 이번 조치는 중앙정부가 산업 구조조정에 대한 대책을 지속적으로 강화하겠다는 의지를 보여줌.

표 1. 공신부의 낙후설비 정지 목표 수량

산업	수량	산업	수량
제철	263만 톤	평판유리	2,250만 重量箱*
제강	781만 톤	제지	455만 톤
코크스	1405만 톤	알코올	30.3만 톤
합금주철	172.5만 톤	조미료	28.5만 톤
전해알루미늄	27.3만 톤	구연산	7만 톤
동계련(재생동포함)	66.5만 톤	제혁	690만 평방인치
납계련(재생납포함)	87.9만 톤	염색	236,150만 미터
아연계련(재생아연)	14.3만 톤	화학섬유	31.4만 톤
시멘트	7345만 톤	납축전지극판	1420만 千伏安时**
탄화칼슘	113.3만 톤	조립	1067만 千伏安时

주: * 2mm 두께의 평판유리 10m²의 중량(약 50kg).

** kilovolt-ampere-hour meter.

자료: 『中国经济时报』(2013. 8. 6), 「重点行业淘汰落后产能 产业政策强化调结构」.

- 최근 들어 과잉설비 구조조정에 대한 지방정부의 투자 확장 충동 억제, 환경보호와 상품 품질 기준 강화, 국유자산 관리와 구조조정, 시장 퇴출지원 기제 및 공평 경쟁환경 조성 등 학계 및 산업계의 건의가 제기되고 있음.

1) 지방정부의 투자 확장 충동 억제

- GDP 증가율을 위주로 하는 지방정부의 실적 평가와 공무원 승진체계를 개혁하여 지방정부가 기업 투자에 부당하게 간여하고자 하는 유인을 제거함.
- 지방정부의 실적 평가를 입법화하여 GDP 지표 평가에서 정부 수준을 전면적이고 객관적으로 평가하는 구도로 전환
- 지방정부의 투명화와 민주화를 추진하여 정부의 보조와 특혜 행위 관련 내용을 공개하도록 하고, 지방정부가 기업에 성별로 목표를 할당하는 등의 행위를 엄금

2) 환경 보호와 상품 품질 기준을 강화

- 철강, 시멘트, 전해알루미늄, 평판유리 등은 산업 기술이 성숙하고 공정 건설주기가 짧아 진입장벽의 구성이 어려움.
- 그러나 환경보호, 에너지 소비 및 상품 품질 기준을 이용하여 장벽을 만들 수 있음.
- 엄격한 에너지 절약, 환경보호 기준을 제정하고 상품 품질 표준을 개선하며 관리·감독을 강화
- 관련 규제를 집행하는 정부 부문의 권위를 강화하여 관리의 유효성을 제고

3) 과잉설비 산업의 국유자산 관리와 구조조정을 촉진

- 현재 과잉설비가 존재하는 산업은 대체로 규모가 비교적 큰 국유자산이 존재하며, 시장의 효율이 낮고 국유자산 배분도 부적절함.
- 기업이 아니라 산업에 근거한 전략적 국유자산 관리가 필요함.
- 국유 출자 기업끼리 동일 산업 내에서 경쟁하여 국유 자산의 가치 보존이 어렵게 되는 상황을 방지
- 지방 국유기업의 인수 합병과 민영기업의 국유 자산 구조조정 참여를 지원
- 국유기업의 시장화 개혁 추진을 가속화하고, 구조조정을 자발적으로 주도하는 기업에 대한 특혜 제공

4) 시장 퇴출을 지원하는 기제와 공평 경쟁을 돕는 환경 조성

- 설비 축소 및 퇴출을 원하는 기업에 대해 장려 정책을 시행
- 전용 보조금을 마련하여 직원의 재취업 교육, 배치 문제, 기업채무 해소, 자산 청산 등의 문제 해결에 사용하도록 함.
- 체제 개혁을 심화하고 경제 발전방식을 전환, 공평 경쟁을 유도하는 시장환경을 조성
- 수도, 전기 등 가격 형성 기제 개혁, 세금 징수방식 개혁, 금융 시스템과 금리 시장화 개혁 심화
- 서로 다른 경제 주체들이 같은 출발선상에서 자원을 사용할 수 있는 환경을 마련

[참고자료]

- 『中国发展观察』, 「当前我国部分行业产能过剩情况调查及其化解」, (6月5日)
- 『宏观经济管理』, 2013, 「解析中国式产能过剩」, (5月)
- 『宏观经济管理』, 2013, 「化解产能过剩应注意的几个问题」, (5月)
- 『上海证券报』, 2013, 「产能过剩严重程度与核心问题在哪里」, (7月26日)
- 『人民网』, 2013, 「目前哪些行业产能过剩压力山大」, (8月6日)
- 『中国经济时报』, 2013, 「重点行业边淘汰边扩能 产业政策强化调结构」, (8月6日)

자료 정리: 인민대학 경제학원 박사과정 한지민 (hanzhimin8@gmail.com)