

중국의 공급과잉해소(去产能) 정책 추진 현황 및 전망

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

차 례 ●●●

1. 추진 배경
2. 추진 현황
3. 향후 전망

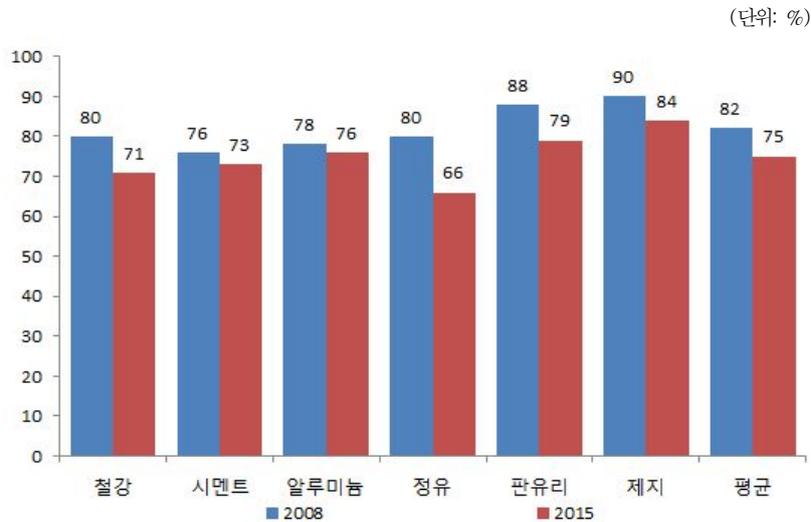
주요 내용 ●●●

- 최근 중국경제는 철강, 석탄, 시멘트 등 5대 산업에서 만성적인 공급과잉 문제가 발생하고 있음.
 - 중국의 철강 및 석탄 산업에서 공급과잉 문제가 가장 심각하게 나타나고 있으며, 나머지 산업의 업황도 점차 악화되고 있음.
 - 2015년 기준 5대 산업 분야의 설비 가동률과 이윤율의 증가속도가 하락하고 있으며, 생산자물가지수도 마이너스 증가율을 기록하고 있음.
- 2016년 중국정부는 공급과잉 문제가 가장 심각하게 나타나고 있는 철강 및 석탄 산업을 중심으로 생산능력 감축정책을 시행할 예정임.
 - 국무원은 『철강산업 위기극복에 관한 지도의견(关于钢铁行业脱困指导意见)』과 『석탄산업의 생산과잉 해소, 위기극복 및 발전에 대한 의견(关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见)』을 각각 발표하여 철강 및 석탄 산업의 신규생산 억제와 생산량 축소를 추진하고 있음.
 - 인력자원사회보장부, 국토자원부, 재정부 등 유관 부처들은 4월 초부터 관련산업의 실업자 재취업 및 사회보장 강화, 신규생산 억제 및 재정지원 등에 관한 정책 문건을 순차적으로 발표함.
- 향후 공급과잉산업 분야의 실업자 재고용 및 기업 부실채권 처리 문제가 주요 과제로 부상할 것이며, 중국정부는 공급과잉 문제를 해결하기 위해 공급구조 최적화, 좀비기업퇴출, 해외진출 독려 등의 관련 정책을 시행할 것임.
 - 공급과잉 해소 과정에 필요한 실업자 지원에 대한 자금 배분과 기업 부실채권 처리에 대한 구체적인 시행방안이 필요함.

1. 추진 배경

■ [업종별 공급과잉 현황] 2015년 기준 대표적 과잉산업 분야인 석탄, 철강, 시멘트 업종의 설비가동률은 각각 65%, 71%, 73%이며, 주요 과잉산업의 설비가동률이 2008년 데이터와 비교하여 크게 하락(그림 1 참고)

그림 1. 주요 과잉산업의 설비가동률



자료: EU상공회의소(2016. 2), 한국은행 북경사무소 China Weekly(2016. 4. 18)에서 재인용.

- [철강 산업] 2015년 기준 철강 산업의 조강생산능력은 12억 톤인 데 비해 실제 조강생산량은 8.06억 톤으로 설비 가동률이 70.69%를 기록
 - 중신(中信)증권은 최근 발표한 한 연구보고서에서 철강 산업의 공급과잉 수준을 10~15%으로 추산¹⁾
- [석탄 산업] 2015년 기준 석탄 산업의 총 생산능력은 57.04억 톤인데 비해 실제 생산량은 36.85억 톤으로 설비 가동률이 65%를 기록
 - 석탄의 가격 및 수요 하락으로 석탄 산업은 2012년 하반기부터 경기하강 국면에 진입했으며, 2015년 석탄의 평균가격 낙폭이 30%로 확대
 - 2015년 3/4분기 전국 90개 대형 기업들의 이윤은 9.7억 위안으로, 2014년 427억 위안보다 동기대비 97.7% 하락
 - 2015년 상반기 상장된 석탄기업의 평균 부채율은 53%였으며, 이들 기업 중 부채율이 90% 이상으로 높은 기업도 다수 존재

1) 『中信证券研究报告』(2016), 『中庸之道』. (3月18日)

- [시멘트 산업] 2015년 기준 시멘트 산업의 총 생산능력은 34억 톤인 데 비해 실제 생산량은 23.48억 톤으로 설비 가동률이 73%를 기록
 - 한편 시멘트 산업은 2015년 부동산투자 증가세의 급격한 둔화, 시멘트 총생산량의 하락 등 요인²⁾으로 25년 만에 마이너스 성장률을 기록
 - 2015년 신규 시멘트 클링커³⁾ 생산량은 4,712만 톤으로 전년도 생산량보다 32% 감소했고, 생산설비 가동률도 67%로 나타나 2014년보다 5% 하락
- [알루미늄 산업] 2015년 기준 알루미늄 생산량은 3,141만 톤이고, 전체 알루미늄 기업들의 설비가동률은 78.05%를 기록하여 4개월 연속 하락
 - 알루미늄 산업에서 향후 1,000만 톤에 이르는 생산능력을 도태시켜야 할 것으로 예상됨에 따라 실업자 수가 17만 명에 이를 것으로 전망
- [화학 산업] 이산화티타늄, 폴리에스테르 및 폴리염화비닐(PVC) 업종에서 공급과잉 문제가 발생
 - 이산화티타늄 산업은 2015년 말 생산능력이 13만 톤 인데 비해 실제 생산량은 8만 톤으로 설비 가동률이 75%를 기록
 - 폴리에스테르 산업은 2015년 총 생산능력이 2,916만 톤이며, 설비 가동률은 80%를 기록
 - 폴리염화비닐(PVC) 산업의 2014년 실제 총생산능력은 2,631만 톤, 실제 생산량은 1,630만 톤으로 설비 가동률이 62%를 기록

표 1. 주요 업종별 생산능력과 생산 가동률(2015년 말)

	생산능력(억 톤)	생산량(억 톤)	설비 가동률(%)	과잉생산능력(톤)
철강	12	8.06	70.69	약 3억
석탄	57.04	36.85	65	약 15억
시멘트	34	23.48	73	약 10억
알루미늄	-	0.31	78.05	-
이산화티타늄	0.0013	0.0008	75	5만
폴리에스테르	0.29		80	-
PVC	0.26	0.16	62	1,000만

자료: 본문 요약.

■ (거시적 현황) 만성적인 공급과잉에 따른 기업의 이윤율 하락과 생산자물가지수의 하락

- 2011년 석유, 철강업종에서 마이너스 이윤증가율을 보이기 시작, 2015년에는 석유, 석탄, 철강, 기계업종 등에서 모두 마이너스 이윤증가율을 기록(그림 2 참고)

2) 2015년 중국의 부동산 투자 증가율은 1.0%로 2014년 10.5%에 비해 급격히 하락, 시멘트 생산량은 23.48억 톤을 기록하여 전년동기대비 5.7% 하락.

3) 시멘트 제조에서 생성되는 중간 생성물, 이 클링커에 석고를 첨가하여 분쇄하면 시멘트가 제조됨.

- 2015년 3분기 기준 철강업종에서 가장 크게 이윤율이 감소한 것으로 나타났으며, 기계, 석탄업종에도 이윤증가율이 크게 하락

표 2 . 업종별 이윤율 변화추세(2010~15년)

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015Q3
석유, 석화	28.79	-1.86	-12.08	10.23	-18.83	-53.93
석탄	31.82	15.67	-13.04	-22.81	-31.65	-61.54
유색금속	142.53	44.93	-61.51	12.02	-86.86	-48.00
철강	167.20	-41.93	-109.22	616.09	-37.16	-300.45
건자재	64.92	51.52	-49.32	51.02	5.77	-39.94
기계	99.10	38.94	-32.74	-49.68	-61.05	-114.39

자료: 『中信证券研究报告』, 2015. 「工业测改革与风格切换」(12月10日).

- 생산자물가지수(PPI)도 2016년 3월 현재 49개월 연속 마이너스 증가율을 기록(그림 2 참고)
- 2011년 3/4분기를 정점으로 하락추세를 보이다가 2012년 3월부터 마이너스 증가율이 지속

그림 2. 중국 PPI/CPI/M2 증가속도 추세

(단위: %)



자료: 중국국가통계국.

- (좀비기업 문제) 철강, 석탄 등 산업분야의 만성적인 공급과잉과 이윤율 하락에 따라 좀비기업 문제가 발생
- 펑페이(冯飞) 공업정보화부 부부장은 좀비기업을 △ 제품생산 중지 △ 다년간 적자상태 지속 △ 자

중국의 공급과잉해소(去产能) 정책 추진 현황 및 전망

- 본잡식 상태 △ 정부보조금 및 은행대출 연장 의존 등의 특징을 가진 기업으로 정의
- 『장강상보(长江商报)』는 2016년 4월 19일 기사에서 중국증시 A주 상장기업 중 144개 기업이 3년 연속 마이너스 이윤율을 기록했으며, 122개 기업이 3년 동안 중국정부로부터 307억 위안의 보조금을 수령⁴⁾했다고 보도
 - 보조금을 수령한 기업 중 대다수는 철강, 화공, 석탄, 시멘트, 판유리 등 공급과잉 업종에 속하는 기업이며, 이 기업들 중 적자규모가 1억 위안 이상인 기업이 2015년 기준 78개임.

2. 추진 현황

- 중국정부가 추진해온 기존의 공급과잉 해소정책은 정책시행상의 한계로 효과를 거두지 못함.
- 중국 정부는 2009년부터 공급과잉 해소를 위한 일련의 정책을 발표(표 3 참고)
- 특히 2013년 1월 정부 12개 부처가 공동으로 『중점업종 기업의 합병 및 재편에 대한 지도의견』을 발표하여, 9개 산업에 대한 구조조정 방안을 추진

표 3. 최근 공급과잉 관련 정책(2009~13년)

정책유형	발표일자	주관부처	주요 정책
종합	2009.9.26	국무원	『공급과잉 및 중복 건설 문제가 있는 일부 업종의 건설한 발전을 추진하기 위한 통지』(2009) 38호
	2010.2.26	국무원	『낙후된 생산능력 도태 조치를 강화하는 정책』(2010) 7호
	2011.12.30	국무원	『당업 전환 및 업그레이드 계획(2011~2015)』(2011) 47호
	2013.1.22	공업정보화부 등 12개 부처	『중점업종 기업의 합병 및 재편을 추진하기 위한 지도의견』(2013) 16호
	2013.10.15	국무원	『생산과잉에 따른 모순을 해결에 관한 지도의견』(2013) 41호
부처	2009.10.25	국토자원부	『공급과잉 및 중복 건설 문제가 있는 일부 업종의 건설한 발전을 추진하기 위한 통지』(2009) 38호(2009) 139호
	2009.10.31	환경보호부	『공급과잉 및 중복 건설 문제가 있는 일부 업종의 건설한 발전을 추진하기 위한 통지』(2009) 38호(2009) 127호
	2009.12.22	인민은행 외 3개 부처	『중점산업 조정 및 진흥과 공급과잉 업종 통제를 지원하기 위한 금융서비스에 대한 지도의견』(2009) 386호

4) 『A股 僵尸企业靠啥续命?』(2016), 『长江商报』. (4월19일)

표 3. 계속

정책유형	발표일자	주관부처	주요 정책
업종	2009.11.10	발개위	『시멘트, 평판유리 건설 프로젝트 정리 사업을 추진하기 위한 지도의견』(2009) 2351호
	2011.3.23	발개위	『석탄 화공산업의 안정적인 발전을 추진하기 위한 통지』(2011) 635호
	2011.4.14	공업정보화부	『등급과잉 및 중복 건설 문제가 있는 전기알루미늄 산업의 건설한 발전을 추진하기 위한 긴급통지』(2011) 177호
	2013.7.31	국무원	『선박공업 구조조정 및 업그레이드 방안(2013~2015년)』(2013) 29호

자료: 『中信证券研究报告』(2015), 『箭在弦上, 不破不立—供给侧改革对信用债意味着什么』. (12月15日)

- 국무원은 2013년 10월 『심각한 생산과잉 모순 완화에 관한 지도의견(关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见)』을 발표하였으나, 정책목표를 달성하지 못함(글상자 참고).
- o (재정적 원인) 중앙정부와 지방정부 간 재정분권 체계가 미흡하고, 생산과잉 기업들의 세수가 지방정부의 세수 대부분을 차지하기 때문에 구조조정이 적극적으로 시행되지 못함.
- o (행정적 원인) GDP성장률 위주의 공무원 평가체제로 인해 중앙정부와 지방정부 및 부서 간 이해관계가 서로 대립하면서 실질적인 구조조정이 단행되지 못함.

글상자: 『심각한 생산과잉 모순 완화에 관한 지도의견』의 주요 내용

<ul style="list-style-type: none"> - 목표: 향후 5년간 공급과잉 모순 해소 - 해소방향: 공급과잉 해소(消化), 이전(转移), 통합(整合), 도태(淘汰) - 8대 중점업무: △ 생산설비 확장 억제 △ 불법 설비 정리 △ 낙후설비 도태 및 퇴출 △ 산업구조 고도화 △ 국내 시장수요 개척 △ 해외시장 개척 및 해외투자 △ 시장 및 경쟁 환경 개선 - 업종별 구조조정 방향 발표(아래 표 참고) 		
<업종별 구조조정 방향>		
업종	생산설비 이용률(%) (2012년 말 현재)	추진 방향
철강	72	- △ 허베이, 산둥, 랴오닝, 장수, 산시, 장시 등 지역에서 철강 산업 구조조정 △ 제철소 통합 △ 도시지역 제철소 이전 △ 산업구조 최적화 △ 철강 생산능력 8,000만 톤 이상으로 축소
시멘트	73.7	- △ 콘크리트 제품 표준 및 관련 디자인/규범 수정 △ 고품질 시멘트 및 고성능 콘크리트 사용 확대 △ 저강도 PC32.5 시멘트의 등급번호 취소 및 생산비중 축소
전해 알루미늄	71.9	- 2015년 말까지 △ 16만 암페어 이하 생산설비 도태 △ 일정한 조건에 부합하지 못한 생산능력에 대해서 전기사용 가격보다 10% 이상 높은 가격 부여 등의 조치 시행
판유리	73.1	- △ 평판유리의 제품 표준과 관련 규범을 수정하여 신규제품 생산 시 에너지 절감 표준 준수 △ 저방사 코팅유리 사용 권장 △ 생산 공정 및 시설 개량 추진 △ 플로트판 유리 생산비중 제고
조선	75	- △ 해양개발 장비 수준 제고 △ 해양 안전보장능력 제고 △ 국내 수요 제고 △ 선박제품 구조 최적화

중국의 공급과잉해소(去产能) 정책 추진 현황 및 전망

가. 정책 방향

■ 중국정부는 2016년 핵심정책 기조로 제시한 공급측개혁의 5대 과제 중 공급과잉 해소를 최우선 과제로 추진⁵⁾

- 2015년 12월에 개최된 중앙경제공작회의에서 ‘공급측개혁’을 정식으로 경제정책 기조로 확립한 후, 2016년 3월에 개최된 양회에서 공급측개혁을 핵심 의제로 논의
- ‘공급과잉 해소’ 과제는 산업 구조조정 측면에서 ‘공급측개혁 5대 과제’ 중 ‘기업의 생산비용 축소’ 및 ‘금융리스크 감소’ 과제를 해결하기 위한 첫 번째 단계
- 또한 공급과잉 문제가 심각하게 나타나는 석탄, 철강 등 업종이 국유기업의 비중이 높기 때문에 공급측 개혁의 성공은 현재 추진 중인 국유기업 개혁 정책의 성공 여부를 판단하는 기준으로 작용

■ 한편 국가발전개혁위원회(이하 ‘발개위’)는 2016년 1월 12일 개최된 기자간담회에서 공급과잉 분야가 가장 심각한 업종인 철강 및 석탄 업종의 구조조정을 위한 5가지 방향을 제시⁶⁾

- 첫째, 거시조정과 시장 감독을 강화하여 공급과잉 업종의 신규공급 프로젝트 전면 금지⁷⁾
- 둘째, 시장 메커니즘, 경제정책 및 유관법률에 의거하여 공급과잉 해소
- 셋째, 정책적인 역량을 기울여 과잉된 생산능력을 능동적으로 퇴출
 - △ 시장 상황과 산업발전 수요에 근거하여 기업 발전전략 수정 및 능동적으로 공급과잉 해소 추진 △ 업종·지역·소유제별 기업 합병 및 구조조정 시행 △ 도시지역 제철소 생산전환 혹은 기타지역 이전방안 시행 △ 일대일로 전략과 연계하여 생산과잉 업종에 속한 기업들의 해외시장 진출 추진 등
- 넷째, 공평한 경쟁을 보장하는 시장 환경 조성
 - △ 퇴출기업의 자산 및 부채 처리 △ 퇴출기업의 실업자 사회보장 및 재취업 등 주요과제 해결
- 다섯째, 철강 및 석탄 산업을 중심으로 지방과 개별 기업의 공급과잉 해소를 추진하기 위한 특수목적자금을 설립하여 실업자 문제를 해결

5) 공급측개혁의 주요 내용은 「공급측개혁의 주요 내용과 전망」, 북경사무소 브리핑, 2016. 2. 3 참고.

6) 「发改委2016年首场定时定主题发布会」(2016), 『和讯网』. (1月12日)

7) 「심각한 생산과잉 모순 완화에 관한 지도의견(关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见)」에 근거하여 구조조정을 추진.

나. 업종별 추진방안

- 중국정부는 2016년 3월 전인대 정부공작보고에서 철강과 석탄산업에 대해 중점적으로 구조조정을 추진한다는 방침을 발표(표 4 참고)

표 4. 철강·석탄 산업의 공급과잉 현황

	철강	석탄
현재 생산능력	- 11.5억 톤	- 42억 톤
현재 생산량	- 8.01억 톤	- 37억 톤
향후 5년 간 생산량 변화	- (연 생산증가율 2% 하락) 2020년까지 생산량이 7.24억 톤으로 하락	- (연 생산증가율 3% 하락) 2020년까지 생산량이 33.3억 톤으로 하락
건설 중인 생산능력	- 3,000만 톤 내외	- 현재 15억 톤 신규 건설 중(그 중 8억 톤은 합법적으로 승인)
과잉 생산능력	- 4.56억 톤 내외 (손익분기점인 생산 가동률 70%를 준수할 경우 1.02억 톤)	- 15.7억 톤
공급과잉 해소 목표	- 1억~ 1.5억 톤	- 퇴출 5억 톤, 감축/재편 5억 톤
생산정지 현황	- 일부 광산이 6개월 이상 생산 중지한 규모는 1.3억 톤 내외	- 생산 중지 및 폐쇄된 규모는 3억 톤, 30만 톤 이하 소규모 탄광의 생산량은 4.8억 톤
민영기업 현황	- 4.14억 톤 생산(총 생산능력 중 36%)	- 5.9억 톤 생산(개별 기업당 27만 톤)

자료: 『把握主旋律：去库存托底去产能』(2016), 『招商证券研究报告』. (2月25日)

- [철강 산업] 국무원은 2016년 2월 1일 『철강 산업 위기극복에 관한 지도의견(关于钢铁行业脱困指导意见)』(이하 『의견』)을 발표
 - [정책 목표] 2016년부터 5년 내 1억~1.5억 톤 분량의 생산능력을 감축할 예정
 - △ 환경보호 △ 에너지 소모 △ 품질 △ 안전 기술 등 분야의 표준에 부합하지 못하는 생산능력을 관련법에 따라 퇴출시킨다는 방침을 수립
 - [환경보호] △ 오염물 배출기준 관련 법규 및 규정을 준수하지 않은 경우 위반일수에 비례하여 벌금 부여 △ 위반 사례가 중대한 경우 각급 유관 인민정부의 비준을 받아 영업정지 및 폐업 처분 등 환경보호 법을 엄격히 시행

- [에너지 소모] 에너지 절약 관련 법규 및 규정상 표준에 부합하지 않는 경우 6개월 내 시정 조치를 내릴 수 있으며(시정 기간은 3개월 내 연장 가능), 해당 기간 내 시정하지 않았을 경우 관련법에 의거하여 폐업 처분
- [품질] 철강제품의 품질이 관련 법규 표준에 미달 시 조사를 통해 시정 또는 영업정지 명령을 내릴 수 있으며, 6개월 내 시정하지 않았을 경우 관련법에 의거하여 폐업 처분
- [안전] 관련법에 의거한 일정한 안전표준을 준수하지 않았을 경우 시정 또는 영업정지 명령을 내릴 수 있으며, 6개월 내 시정하지 않았을 경우 관련법에 의거하여 폐업 처분
- [기술] 400세제곱 이하 용광로 및 30톤 이하 회전로·전기로 등 낙후된 설비는 운영을 정지해야 하며, 이 규정을 위반하는 업체에 대해 벌금부과 조치 및 구조조정 절차를 진행
- 또한 퇴출된 기업이 보유한 공장용지를 양도받거나 회수하여 생산자서비스 기업에 공급하고, 스마트 제조 및 고급제품 연구개발을 추진하여 철강제품의 품질을 향상시켜 소비수요를 확대

■ [석탄산업] 국무원은 2016년 2월 1일 『석탄산업의 공급과잉 해소, 위기극복 및 발전에 대한 의견(关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见)』(이하 『의견』)을 발표

- [정책 목표] 향후 3~5년 내 5억 톤 내외 규모를 퇴출시키고, 추가로 5억 톤 내외를 감축 및 재편성
- 세부 정책으로 △ 신규 생산능력 개발 억제 △ 낙후 생산시설 도태 △ 공급과잉 산업을 법에 의거하여 퇴출 △ 대형 기업 육성 △ 구조조정 실시 △ 안전생산법 적용 강화 △ 강력한 초과생산 억제 △ 저질 석탄의 엄격한 사용 제한 등을 제시
- [신규 생산 및 개발 억제] 2016년부터 신규 탄광 및 관련 기술개발 프로젝트 중지
- 2016년 한 해 동안 광산 1,000여 개를 폐쇄하고, 6,000만 톤 규모의 생산능력을 구조조정
- 신규 생산이 절실한 경우 도태·낙후·감축 생산량 비율과 연계하여 증기분을 결정
- [관련법에 의거한 퇴출 실시] △ 안전 및 환경보호 문제 △ 퇴출기준 미달 △ 장기적으로 적자 및 자본잠식 상태 등 문제가 있는 탄광들의 퇴출정책을 실시
- 지역별로 △ 산시(陕西), 산시(山西), 내몽골자치구, 닝샤회족자치구 등 4개 지역은 60만 톤 이하 △ 허베이, 랴오닝, 지린, 헤이룽장, 안후이, 허난, 간수, 칭하이, 신장 위구르 등 11개 지역은 30만 톤 이하 △ 기타 지역은 9만 톤 이하 규모의 탄광이 퇴출대상에 포함
- [대형 기업 육성] 중소 규모의 석탄기업 합병을 통해 대형 기업을 육성
- 국유 석탄기업의 혼합소유제를 시행하고, 3년 내 개별 대형 기업들이 연간 300만 톤 이상의 생산규모를 유지하도록 지원
- [구조조정 실시] 화력발전 기업과 석탄기업 간 상호 지분소유 허가, 석탄가스 산업발전 가속화 및 석탄가스 개발사업 추진 등의 조치들을 시행하여 두 기업간 일체화 발전 추진
- [강력한 초과생산 억제] 목표량을 초과 생산했거나 조업일수가 276일을 초과한 탄광에 대한 운영중단 조치 시행

표 5. 도태 및 낙후된 석탄 생산능력의 지역별 분포

주요 지방	낙후된 생산능력(만 톤/연)	탄광 개수	총 생산능력(만 톤/연)	각 지방별 비중(%)
네이멍구	3,257	95	79,711	4.1
허난	2,613	164	18,529	14.1
산시(山西)	2,280	59	79,895	2.9
헤이룽장	2,254	334	8,918	25.3
산시(陕西)	1,317	59	27,033	4.9
신장	1,140	117	10,055	11.3
후난	1,077	181	2,232	48.3
산둥	1,025	69	17,215	6.0
윈난	791	125	2,732	29.0
허베이	707	78	9,016	7.8
랴오닝	675	118	7,101	9.5
지린	666	57	4,442	15.0
장시	422	87	1,350	31.3
스촨	371	63	4,992	7.4
닝샤	330	14	7,522	4.4
안후이	317	33	16,641	1.9
푸젠	296	54	986	30.2
간수	217	16	4,542	4.8
충칭	208	46	2,117	9.8
후베이	124	24	262	47.3
장수	108	29	2,293	4.7
칭하이	63	11	6,789	0.9
광시	33	5	745	4.4
구이저우	16	2	6,301	0.3
베이징			520	0.0
합계	20,309	1,840	321,949	6.3

자료: 『剩者为王——供给侧改革下的煤炭行业信用风险分析』(2016), 『中信证券研究报告』. (2月19日)

표 6. 철강·석탄 업종 공급과잉 해소 주요 정책

	철강	석탄
목표	- 2016년부터 5년 내 1억~1.5억 톤 감축	- 3~5년 내 5억 톤 퇴출, 추가로 5억 톤 감축 및 재편성
신규증가 억제	- 각 부처·지방은 어떤 경우라도 신규 생산 프로젝트 승인 불가 - 각 유관부처는 해당 프로젝트에 대한 정책적 편의제공 일체 불가	- 2016년부터 3년 이내 신규 탄광 및 관련 기술 개발 프로젝트 중지 - 필요 시 도태·낙후·감축 생산량 비율과 연계하여 증가분 결정
공급과잉 해소조치	- △ 환경보호 △ 에너지 소모 △ 품질 △ 안전 기술 등 분야의 표준에 부합하지 못하는 생산능력을 관련법에 의거 퇴출	- △ 안전 및 환경보호 문제 △ 일정 생산규모 기준 이하 및 기계화 미비 △ 장기 적자나 자본 잠식 상태 등의 문제가 있는 탄광은 퇴출 조치 - 목표량을 초과 생산했거나 조업일수가 276일을 초과한 탄광에 대해 운영중단 조치
대형기업 육성	-	- 3년 내 개별 기업별로 연간 300만 톤 이상의 생산규모를 유지하도록 지원

중국의 공급과잉해소(去产能) 정책 추진 현황 및 전망

표 6. 계속

	철강	석탄
전환/업그레이드	- △ 스마트제조 △ 고급제품 연구개발 △ 품질 향상 △ 소비수요 확대	- 화력발전 기업과 석탄기업의 일체화 발전 추진 ○ △ 두 분야 기업 사이에 상호 지분소유 허가 △ 석탄가스 산업발전 가속화 △ 석탄가스 개발사업 추진
토지자원 거래활성화	- 기존 공장용지를 양도 및 회수하여 생산자서비스 기업에 공급	- 탄광지역 유휴 토지 재개발 시행

자료 : 『把握主旋律：去库存托底去产能』(2016), 『招商证券研究报告』.(2月25日)

다. 부서별 추진방안

■ 재정부는 2016년 1월 22일 『공업기업의 구조조정을 위한 특별기금 징수문제에 대한 통지(关于征收工业企业结构调整专项资金有关问题的通知)』(이하 『통지』)를 발표

- 실업자의 재취업을 추진하기 위한 재정 확보를 목적으로 특별기금을 적립하여, 향후 석탄 및 철강 산업의 구조조정 과정에서 발생할 실업자의 재취업에 활용할 예정
- 『통지』에서 특별기금 징수범위, 담당부서 및 징수방법을 명시
 - △ 지방의 전력망 기업이 석탄 및 재생에너지 원료를 이용하여 생산한 발전량 △ 기업이 보유한 자가 발전소에서 생산한 발전량 등을 특별기금 징수범위로 선정⁸⁾
 - 각급 지방정부에 파견된 재정부 재정감찰사무소(财政监察专员办事处)에서 관련 세수표준에 근거하여 징수업무를 담당
 - 한편 『경제관찰보(经济观察报)』는 관계자의 인터뷰를 통해 2016년 한 해 동안 400억 위안 규모의 특별기금이 적립될 것이라고 전망⁹⁾

■ 인력자원사회보장부는 2016년 4월 7일 『철강·석탄산업 공급과잉 해소 및 위기극복 과정 중 실업자 재고용 사업에 대한 의견(关于在化解钢铁煤炭行业过剩产能实现脱困发展过程中做好职工安置工作的意见)』(이하 『의견』)을 발표

- 인력자원사회보장부는 『의견』 발표를 통해 △ 실업자 재고용 및 직업훈련 기회 제공 △ 사회보장 강화 △ 관련 재정지원 강화 등을 시행
- [실업자 재고용 및 직업훈련 기회 제공] 실업자의 재고용을 활성화하고 직업훈련을 강화하기 위한 조치 시행

8) 전력망 기업과 자가 발전소를 보유한 기업은 매월 10일까지 해당 사무소에 기금을 납부.

9) 『这一次从钢铁开始』(2016), 『经济观察报』.(1月30日)

- 재고용 활성화를 위해 △ 공급과잉 기업이 밀집한 지역, 취업 기회가 적은 지역 및 자원고갈 지역 등에 거주하는 실업자를 대상으로 인근 지역의 취업정보 제공 △ 실업자 수가 100명 이상일 경우 특별채용 행사를 추진 △ 인근 지역으로 노동력 이전 시 실업자에 대한 1회성 교통보조금 지급 등 시행
 - 직업훈련교육을 강화하기 위해 △ 실업 근로자 대상 직업교육훈련 실시 및 수당 제공 △ 5년 내 퇴직하는 종업원에게 직장 내 직업교육 실시 규범화 등 추진
 - [사회보장 강화] 근로자의 직업 안정성을 제고하고 사회보장 관련 조치를 시행
 - 선진 공업기술을 갖춘 유망한 기업이 일시적으로 경영난에 처한 경우 노동조합이나 개별 종업원과 협상을 통해 근로자의 직업 안정성을 제고
 - 또한 △ 석탄 기업이 밀집한 지역 내 실업자 가정에 대한 생활비 제공 △ 노년 실업자 및 실업자 가족에 대한 공공일자리 제공 등 시행
 - [재정지원 강화] 공업기업 구조조정 기금 설립 및 실업보험금 지급 실행
 - 기업이 체불한 임금을 기업이 기 납부한 사회보장비, 퇴직양로비용, 경제보상금 등을 활용하여 대신 지급
 - 한편 펑페이(冯飞) 공업정보화부 부부장(차관)은 2016년 2월 25일 개최된 기자회견에서 ‘공업기업 구조조정 장려기금(工业企业调整专项奖补资金)’을 설립하여 향후 2년 내 1,000억 위안을 적립할 것이라고 발표¹⁰⁾
 - 중소기업에 대해서 실업보험금을 지급하고, 개별 기업의 실업자 규모와 경영 형편을 감안하여 관련 자금을 지원
- 국토자원부는 2016년 4월 14일 『철강·석탄산업의 공급과잉 해소와 위기극복 및 발전 지원에 대한 의견(关于支持钢铁煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见)』(이하 『의견』)을 발표
- 국토자원부는 『의견』 발표를 통해 △ 신규생산 억제 △ 서비스 최적화 △ 토지거래 활성화 △ 산업업그레이드 추진 등 네 가지 목표를 설정
 - [신규생산 억제] 신규 프로젝트 시행을 엄격히 제한하고, 원천적으로 신규생산을 통제하는 방향으로 토지 공급 및 광업권 배분 정책을 시행
 - 구체적으로 △ 철강·석탄 산업분야 신규 건설 및 기술개발 프로젝트에 필요한 건설용지에 대한 예비심사 불가 △ 정부 규정 및 심의에 부합하지 않는 생산과잉 업종의 신규 건설 프로젝트에 건설용지 제공 불허 △ 농업용지 전환 및 토지세 징수심사 불가 등의 조치를 시행
 - [서비스 최적화] 보다 효과적인 행정서비스를 제공하기 위해 행정절차를 간편화
 - 기업의 인수합병 및 구조조정을 지원하기 위해 보유자원 규모가 1억 톤 이상인 석탄 기업의 채굴권 심사 및 등기 수속을 지방정부 국토자원 담당부서에서 담당
 - 기업 인수합병, 토지 양도, 토지 용도변경 업무도 마찬가지로 해당 부서에서 관련법에 의거하여 처리

10) 「中央设工业企业调整专项奖补资金 规模两年1000亿」(2016), 『中国新闻网』. (2月25日)

- [토지자산 거래 활성화] 시장 메커니즘과 정부 규제를 적절히 활용하여 토지거래를 활성화
 - 관련 규범과 양도조건에 부합하는 경우 토지사용권을 보유한 자가 해당 권한을 분할하여 양도할 수 있으며, 퇴출 기업의 토지자산을 정부로 환수하여 실업 근로자들의 재고용 자금으로 활용할 예정
- [토지자원 및 광업권 처리] 토지자원 이용기간 제한 및 퇴출 기업의 광업권 처리 조치 시행
 - 기업이 보유한 토지를 원래 용도와 토지권리 유형에 따라 이용할 수 있는 기간을 5년으로 제한
 - 퇴출 기업의 광업권 처분 시 해당 기업이 기 납부한 사용료 잔액의 반환을 정부에 신청

■ 발개위, 국가 석탄안전감독국 등 4개 부처는 2016년 4월 초 공동으로 『석탄생산 경영 질서 개선 및 규범화에 대한 통지(关于进一步规范和改善煤炭生产经营秩序的通知)』(이하 『통지』)를 발표

- 발개위 등 관계부처는 『의견』 발표를 통해 석탄기업의 생산량 감축을 추진
- [주요내용] 2016년부터 중국의 모든 탄광들의 연간 근무일수를 330일에서 276일로 단축시켜 신규 생산량을 감축
 - 또한 생산설비의 기계화 수준을 제고하고, 특수 안전기준 준수 등을 시행하는 석탄 기업은 연간 근무일 수 범위 내에서 기업 실정에 부합하는 근무 제도를 실행하도록 허용

■ 인민은행과 은행업감독관리위원회 등 4개 부처는 2016년 4월 18일 공동으로 금융 분야 『철강·석탄 업종의 공급과잉 해소 및 위기극복 및 발전을 지원하는 데 대한 의견(关于支持钢铁煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见)』(이하 『의견』)을 발표

- 인민은행 등 관계부처는 『의견』 발표를 통해 철강·석탄 기업의 공급과잉 해소를 지원하기 위한 자금 대출 및 리스크 관리를 시행
- [주요내용] △ 금융지원 △ 기업채무 조정 △ 부실자산 처리 분야에 대한 세부 방안을 제시
 - [금융지원] △ 신규 생산능력 증설에 대한 신용대출 억제 △ 장기적자, 채무변제 능력 상실 및 시장경쟁력 부족 등의 문제를 겪고 있는 기업과 낙후된 생산설비 등을 퇴출 시 신용 대출을 시행
 - [기업채무 조정] 관련 정책에 부합하고 채무변제 능력을 보유한 기업에 대해서 대출 기간 및 상환방식 조정 등을 통해 채무 조정을 실시하고, 요건에 부합하는 실업자에 대해 △ 취업·창업 관련 금융서비스 수준 제고 △ 창업담보대출 확대 △ 대출이자 합리적 조정 등의 조치를 시행
 - [부실자산 처리] △ 채무 조정, 파산 청산 등 수단을 통해 기업의 채무와 은행의 부실자산을 적절하게 처리 △ 채무 변제를 회피하려는 기업을 단호히 제재 △ 금융기관 간 공동연구 및 상호 협력을 통해 업종별·기업별 리스크의 산업계 확대 방지

3. 향후 전망

- 공급과잉산업 분야의 실업자 재고용 및 기업의 부실채권 처리 문제가 향후 주요 과제로 부상
 - [실업자 재고용] 실업자에 대한 실질적인 지원을 진행하는 과제가 석탄·철강 기업들의 최대 난제이므로, 실업자 지원 자금 배분에 대한 구체적 정책이 필요¹¹⁾
 - 리신쑹(李新创) 중국야금업계획연구원 원장은 철강 산업의 공급능력 감축 조치에 따라 400만 명의 실업자가 발생할 것이라고 예측, 연관 산업분야에도 큰 영향을 끼칠 것이라고 전망
 - 츠징둥(迟京东) 중국철강업협회 부회장은 실업자에 대한 재정지원 과제가 관련인원과 범위가 광대하고 지역별·기업별 특징이 제각기 달라 일률적으로 해결하기 복잡한 문제라고 지적
 - 한편 민성(民生)증권은 2016년 2월 16일 발표한 자료에서 향후 중국정부가 석탄산업 공급과잉 해소를 추진하기 위해 4,300여 개 7억 위안 규모의 탄광을 폐쇄하고, 전체 취업인구의 7% 규모인 100만 명을 구조조정 할 예정이라고 소개¹²⁾
 - 현재 석탄업종의 취업인원은 580만 명으로 연관 업종의 인원까지 감안하면 1,000만 명 이상
 - [기업 부실채권 처리] 철강 산업의 경우 제철소 폐쇄 등 구조조정 과정에서 발생할 장기적인 부실문제에 대한 구체적인 해결방안을 마련이 필요
 - 철강 산업에서 1.5억 톤 규모의 공급량 감축에 따른 부채규모¹³⁾와 잠재적 리스크 규모를 예상하기 어렵지만, 관련 산업의 장기적 부실문제 처리를 위한 정책이 조만간 발표될 예정¹⁴⁾
- 향후 공급과잉 해소 정책이 중국의 경제성장률 하락에 부정적인 영향을 미치지 않을 것으로 전망
 - 류스진(刘世锦) 국무원발전연구센터 전 부주임은 2016년 3월 초 『중국경영보(中国经营报)』와의 인터뷰에서 공급과잉 해소 정책이 중국의 경제성장률에 부정적인 영향을 미치지 않을 것이라고 전망¹⁵⁾
 - 철강, 석탄 산업에서 공급과잉 해소가 실현되면 기업의 적자가 감소하고 제품가격이 상승하며 해당 산업 분야 기업들의 이윤도 증가할 것이기 때문에 경제성장률에 긍정적인 영향을 끼칠 것으로 전망
 - 또한 향후 정책 추진방향에 대해서 △ 산업별 공급과잉 해소 목표량 확정(确定总量) △ 공급과잉이 심각

11) 「煤炭行业去产能将全面铺开 超百万职工需要安置」(2016), 『21世纪经济报道』. (4月19日)

12) 「中国式去产能全景图」(2016), 『民生宏观』. (2月16日)

13) 외부전문가들은 감산규모에 따른 부채규모가 3,000억~4,500억 위안이 될 것으로 예상. 「这一次从钢铁开始」(2016), 『经济观察报』. (1月30日)

14) 인민은행과 은행업관리감독위원회가 공동으로 해당 분야 국유기업을 대상으로 관련 문제를 처리할 정책 문건을 작성 중. 「这一次从钢铁开始」(2016), 『经济观察报』. (1月30日)

15) 「刘世锦：去产能不会影响经济增速」(2016), 『中国经营报』. (3月7日)

한 기업에 도태 할당량 배분(分配配额) △ 도태 할당량의 기업별 상호거래 허용(允许交易) △ 과잉생산 공급 해소의 따른 인센티브(奖励挂钩) 제공 등을 제안

- 중국 정부는 공급과잉 문제를 해결하기 위해 공급구조 최적화, 효과적인 개혁 추진, 좀비기업 퇴출, 해외 진출 독려 및 빅데이터 기술을 통한 감독 및 리스크 관리체계 구축 등 관련 정책을 추진할 것으로 전망¹⁶⁾
 - 공급구조 최적화를 위해 ‘인터넷 플러스’ 전략 실행과 현대적인 정보화 기술을 기반으로 새로운 산업을 창출하고 창업을 활성화
 - 공급과잉 문제 해결을 위해 △ 혼합소유제 위주 국유기업 개혁 △ 좀비기업 퇴출을 위한 재정금융 개혁 △ 행정개혁 △ 생산요소의 시장화 개혁 △ 파산법 정비 등 추진
 - 좀비기업을 시장에서 퇴출시키고 산업구조를 재편하며 향후 발생할 대량 실업문제에 대한 대책을 마련할 예정
 - 환경보호법, 안전생산법 등 각종 행정규제를 기준으로 삼아 경쟁력을 상실한 좀비기업들이 시장에서 자연스럽게 퇴출되도록 유도하고, 더불어 과잉생산능력 감소를 추진
 - 공급과잉 문제를 겪고 있는 산업별로 경쟁력을 갖춘 소수 기업을 중심으로 독과점을 허용하는 형태로 산업구조를 재편
 - 공급과잉 구조조정 과정에서 발생할 것으로 예상되는 180만 명 이상의 실업자에 대한 인원 재배치, 전직 지원 등의 실효적인 조치 마련
 - 일대일로 전략의 실행을 통해 과잉생산설비 산업의 해외시장 진출을 적극 권장
 - 국제적인 인프라 건설 프로젝트의 실행을 통해 중국 내 철강, 유색금속 및 장비제조업 등 분야의 과잉 생산설비를 해소
 - 빅데이터 기술을 활용하여 감독 및 리스크 관리 체계를 구축
 - △ 공급과잉 산업분야의 현황을 파악하기 위한 감독체계 수립 △ 정보화 서비스 플랫폼 건설 △ 부처별·산업별·기업별 빅데이터 플랫폼 구축 등 추진

<참고자료>

- 『“僵尸”清理难题』 (2016), 『财经国家周刊』 .(2月22日)
- 『工给测去产能』 (2015), 『财新周刊』 .(11月30日)
- 『A股 僵尸企业靠啥续命?』 『长江商报』 .(2016),(4月19日)
- 『2016年中国经济面临风险：产能过剩与需求不足』 (2016), 『第一财经日报』 .(4月13日)

16) 『聚焦供给侧改革：七大举措化解产能过剩』 (2016), 『人民网』 .(2月23日)

- 「煤炭行业去产能将全面铺开 超百万职工需要安置」(2016), 『21世纪经济报道』.(4月19日)
- 「要减粗钢产能1亿吨, 关于钢铁行业脱困指导意见将全文发布!」.(2016) 『法律法规网』.(1月31日)
- 「发改委2016年首场定时定主题发布会」(2016), 『和讯网』.(1月12日)
- 「这一次从钢铁开始」(2016), 『经济观察报』.(1月30日)
- 「中国式去产能全景图」(2016), 『民生宏观』.(2月16日)
- 「聚焦供给侧改革: 七大举措化解产能过剩」(2016), 『人民网』.(2月23日)
- 「四部委发布《关于进一步规范和改善煤炭生产经营秩序的通知》」(2016), 『上海证券报』.(4月5日)
- 「人社部和发改委等七部门关于在化解钢铁煤炭行业过剩产能实现脱困发展过程中做好职工安置工作的意见」(2016), 『生意社』.(4月18日)
- 「11月-宏观-是弹非转 资金面稍有缓解」(2015), 『深圳中原』.(12月7日)
- 「政策坚定去产能 关注资源可持续性」(2016), 『搜狐』.(4月14日)
- 「我国推出系列激励性土地政策支持企业“去产能”」(2016), 『新华社』.(4月13日)
- 「煤钢去产能配套文件公布 转岗分流细则出炉」(2016), 『证券日报』.(4月18日)
- 「刘世锦: 去产能不会影响经济增速」(2016), 『中国经营报』.(3月7日)
- 「财政部通知: 征收工业企业结构调整专项资金」(2016), 『中国新闻网』.(1月22日)
- 「中央设工业企业调整专项奖补资金 规模两年1000亿」(2016), 『中国新闻网』.(2月25日)
- 「国土资源部支持钢铁煤炭行业化解过剩产能」(2016), 『中国新闻网』.(4月14日)
- 「关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见」(2016), 『中国新闻网』.(2月5日)
- 「煤炭行业: 七部门发布“关于在化解钢铁煤炭行业过剩产能实现脱困发展过程中做好职工安置工作的意见”, 内容较为纲领性, 对煤炭板块影响中性」(2016), 『中银国际证券』.(4月19日)
- 「把握主旋律: 去库存托底去产能」(2016), 『招商证券研究报告』.(2月25日)
- 「供给侧改革与风格切换」(2015), 『中信证券研究报告』.(12月10日)
- 「箭在弦上, 不破不立—供给侧改革对信用债意味着什么」(2015), 『中信证券研究报告』.(12月15日)
- 「剩者为王—供给侧改革下的煤炭行业信用风险分析」(2016), 『中信证券研究报告』.(2月19日)
- 「中庸之道」(2016), 『中信证券研究报告』.(3月18日)
- 「EURObiz January/February 2016」(2016), EU상공회의소(2月6日)
- 「China Weekly」(2016), 한국은행 북경사무소 (4月18日)

자료 정리: 인민대학 경제학원 박사과정 양한수 (plinius10@gmail.com)