

KIEP 한중경제 포럼

KIEP Korea-China Economic Forum

제03-09 / 2003년 9월 23일

중국 東北老工業基地 발전전략의 기본방향과 향후 전망

후춘리(胡春力)

국가발전·개혁위원회 산업발전연구소 부소장

I. 발표요지

1. 동북 노공업기지 발전 문제가 제기된 배경

- 금년 5월부터 8월에 걸쳐 원자바오(溫家寶) 총리가 동북지역을 시찰하고, 장춘에서 가진 좌담회에서 동북지역의 노공업기지 진흥을 서부대개발과 함께 현대화건설의 핵심전략으로 추진할 것임을 천명하였음.
- 중국정부는 1998년 10.5계획(2001-2005) 제정에 착수했을 때 이미 노공업기지 진흥 문제를 검토하기 시작했으나, 노공업기지의 위상 및 문제해결 방식에 대한 지도부내 시각 차이 때문에 10.5계획 내에 그 내용이 비중있

* KIEP 북경사무소에서는 중국경제 현안과 주요 경제정책 방향을 심층 파악하고, 정책 입안에 직·간접적으로 참여하는 중국 관리 및 학자들과의 교류를 확대하기 위해 <한중경제포럼>을 운영, 매월 정기 세미나와 수시 간담회를 개최하고 있습니다. 중국측에서는 유관부처의 고위관리 및 전문가가 주제발표자로 참석하며, 한국측에서는 주중 한국대사관 경제부문 인사, 한국경제단체 및 기업 대표들이 토론자로 참석하고 있습니다.

게 반영되지 못함.

- 당시 노공업기지 문제에 대해서는 두가지 상충된 시각이 있었음.
- o 첫째, 노공업기지가 중국경제 발전에 부담이 되고 있다는 인식하에 사회 안정을 위해서는 동 지역의 주민생활 보장문제를 우선적으로 해결해야 한다는 시각임.
- o 둘째, 노공업기지가 갖는 국민경제상의 위상과 중요성에 주목, 동 지역의 비교우위를 활용하여 실질적인 경제진흥책을 모색해야 한다는 시각임.
- 이번 원자바오 총리의 발언은 그 동안 팽팽히 맞서 온 상기 두가지 시각을 정리하여 노공업기지의 전면적인 개편을 통한 경제진흥 쪽으로 중국 정부의 정책방향을 공식화 했다는 의미를 갖고 있음.

□ 그러나 아직까지는 동북 노공업기지 발전전략의 기본원칙만 확정되었을 뿐 구체적인 추진방안이나 정책조치는 논의단계에 있으며, 서부개발판공실과 같은 중앙정부 차원의 전담부서도 설치되지 않은 상태임.

2. 동북 노공업기지의 경제적 위상과 문제점

□ 노공업기지¹⁾ 개조 및 진흥은 중국의 경제개혁 및 발전 과정에서 직면한 문제 중 가장 복잡하고 큰 부분을 차지하고 있는 사안으로, 특히 기업개혁과 관련한 모든 난제가 노공업기지에서 집중적으로 나타나고 있음.

- 개혁개방 이전 시기 중국의 동북, 서북, 서남 지역은 국가의 집중적인 투자와 보호하에 중국의 최대 공업기지로 성장했으며, 도시화 수준(면적과 인구 기준)에서도 동·남 연해지역을 훨씬 상회함.

o 랴오닝성에 대한 투자는 '1.5계획'기간(1953-57)중 전국 투자액의 1/3(동북

1) 노공업기지(老工業基地)란 중화인민공화국 성립 이전 또는 초기(주로 '1.5계획'기간)에 형성되어 공업화에 중요한 역할을 한 공업도시를 지칭함. 건국 이전에 형성된 전국적인 규모의 노공업기지는 上海, 靑島, 沈陽, 大連, 哈爾濱, 武漢, 重慶 등이 있고, '1.5계획'기간에 형성된 곳은 주로 吉林, 長春, 鞍山, 齊齊哈爾, 撫順, 太原, 包頭, 大同, 西安, 蘭州, 洛陽, 成都, 武漢 등임.

3성 투자는 전국의 1/2)에 달하였고, 개혁·개방 이전 랴오닝성의 광산물과 기계제품 생산액은 전국의 1/10을 차지하였으며, 그 중 공작기계생산액은 전국의 20%를 차지함.

- 그러나 개혁·개방이후 노공업기지의 경제적 위상은 지속적으로 하락한 반면, 동남 연해지역, 특히 珠江三角洲와 長江三角洲 지역이 신흥산업화 지대로서 노공업기지를 대체하게 됨.

□ 그럼에도 불구하고 여전히 노공업기지가 중국경제에서 차지하는 중요성은 무시할 수 없음.

- 동북지역을 포함한 노공업기지는 전국적으로 상당 부분의 설비와 기술인력을 제공하고 있음.

○ 선양(沈陽)공작기계공장은 전국적으로 4개 공장을 설립하고 이들 공장에 기술자를 제공함.

○ 三峽댐 발전설비를 제공하고 있는 四川省 德陽 제2중형기계공장도 원래는 하얼빈(哈爾濱)전력설비공장에서 투자한 것임.

- 노공업기지는 공업부문 뿐만 아니라 과학기술 및 연구부문에서도 큰 비중을 차지함.

○ 중국의 과학기술연구기관은 3종류로 구분할 수 있는바, ① 과학기술부 산하 연구원(瀋陽자동화연구소(로봇연구로 유명), 長春과학기계연구소(광학기계) 등), ② 대학(東北대학, 하얼빈공대 등), ③ 정부부처에서 투자한 기업연구소(전 국가계획위와 경무위가 투자한 심양유기화학연구소) 등임.

○ 동북 노공업기지는 인구 만 명당 1명의 과학기술 연구인력을 보유, 전국에서 연구인력의 집중도가 가장 높은 지역임.

□ 동북 노공업기지 발전의 장애요인

- 첫째, 지나치게 산업규모가 방대, 초기 투자보다 설비 또는 기술 갱신 등

- 2차 투자에 소요되는 비용이 오히려 크기 때문에 노후 설비가 그대로 방치되고 있음.
- 중국의 재정투자는 기본건설과 기술개조 투자로 구성되는데, 지금까지 후자보다는 신규건설인 기본건설 투자에 집중되어 왔음.
 - 둘째, 장기간에 걸친 자원채취로 자원고갈 위기에 처함.
 - 동북지역의 노공업기지는 풍부한 자원을 바탕으로 건설되었는바, 大慶 석유화학공장, 鞍山 철강공장 등이 대표적임.
 - 그러나, 과도한 자원채취로 인해 최근 들어 석유, 석탄, 산림자원 등이 고갈위기에 직면함.
 - 전국의 40%를 차지하는 동북지역의 산림자원이 거의 고갈되어 黑龍江省 宜春市에 있는 16개 산림채벌업체 중 12개 업체가 조업을 중단했음. 석탄 산업을 기반으로 한 鷄西, 鶴崗 등 黑龍江省내 4개 도시도 자원채취를 규제하고 있음.
 - 셋째, 도시화 수준이 높아 중국에서 가장 많은 도시인구를 보유함으로써 국가와 기업의 부담이 지나치게 큼.
 - 중국에서 ‘도시인구’ 개념은 태어나서 죽을 때까지 퇴직, 실업, 의료 등 모든 복지를 국가가 부담하는 인구를 의미함.
 - 遼寧의 도시화 수준은 전국평균보다 10% 포인트, 沈陽시는 20% 포인트 높음.
 - 넷째, 가장 근본적인 문제로서 기업발전의 원동력이 부족함.
 - 국유기업이 대부분인 노공업기지내 기업들은 여전히 노동의 성과에 따른 분배의식이 없고, 경영자에서 노동자에 이르기까지 창업정신, 혁신정신이 결여됨.

3. 동북 노공업기지 진흥전략의 6대 기본원칙

- 첫째, 개혁 심화와 개방 확대를 통해 산업구조조정과 설비갱신을 촉진함.

- 이는 중앙정부가 자금 지원보다는 정책적 지원에 주력할 것임을 의미함. 노공업기지의 설비갱신에는 막대한 자금이 소요될 것인바, 이를 재정자금으로 충당하는 것은 불가능함.

□ 둘째, 주로 시장메커니즘에 의존하고 정부의 역할을 명확히 함.

- 정부(중앙·지방)의 역할을 최소화 하고, 비공유경제 활성화 및 외자유치를 통해 발전을 도모해야 함.

□ 셋째, 신형공업화 노선을 견지하고 산업구조 합리화 및 고도화를 촉진함.

- ‘신형공업화’ 노선이란 한마디로 기업의 기술개발 능력을 제고하는 것임.
- 동북 노공업기지의 발전을 촉진하기 위해서는 기존 비교우위 산업을 중점적으로 육성해야 함.
- 대표적인 비교우위산업으로는 遼寧의 철강(전국 2위, 1위는 상해), 大連의 조선(중국 3대 조선기지), 大慶의 석유화학(원유 정제·가공 역량), 沈陽의 전력(중국최대인 沈陽輸變電플랜트설비기업), 설비제조업, 기계설비제조업 등이 있음.
- 또한, 黑龍江省과 吉林省은 전국 최대의 농산물 생산기지로서 농산물 임가공에서 비교우위가 있으며, 옥수수로 대체에너지인 메틸 알콜을 생산하는 최대 기지가 吉林省에 있음.

□ 넷째, 통일되고 체계적인 계획하에 조화로운 발전을 지향함.

- 여기서 핵심은 서비스산업 발전과 도시인프라시설의 완비임.
- 서비스산업 발전은 취업난 해소와 관련 산업의 발전을 견인하고, 도시인프라 건설도 건축업의 발전을 촉진하여 도시의 균형발전에 기여할 것임
- 노동집약적인 경공업을 육성해야 한다는 주장도 제기되고 있으나, 비교우위가 없기 때문에 본인은 동의하지 않음.

- 특히, 서비스산업의 발전은 매우 중요한바, 동북지역의 대다수 도시들은 생산공장이나 광산을 기반으로 형성되었기 때문에(예컨대 헤이룽장성 大慶市는 석유시추탐사기지로부터 시작하여 도시로 발전) 서비스산업이 거의 전무한 상태임.
- 한가지 우려되는 것은 공업, 서비스산업 발전, 도시건설을 병행하여 추진할 경우, 상대적으로 낙후된 동 지역의 산업발전 속도가 더욱 완만해질 수 있음.
- o 현재 중국내에서는 국가의 도시화 정책에 편승하여 기술장벽이 없고 자금조달이 쉬운 부동산건설 부문의 거품 현상이 나타나고 있으며, 화려한 외양만을 강조한 건축과 조형물들이 늘어나고 있음.
- 다섯째, 自力更生 원칙을 견지하고, 꼭 필요한 부분에 대해서만 국가가 지원함.
- 여섯째, 실사구시에 입각하여 실질적인 효과를 중시함.

4. 동북 노공업기지 진흥을 위한 대책

- 기술진보와 시장개혁은 기회와 리스크가 모두 큰 반면, 외자 유치는 상대적으로 간단하기 때문에 현재 각 지방정부는 외자 유치를 주된 목표로 삼고 있음.
- 그러나 외자유치를 위해서는 하드웨어적인 환경 건설과 공업단지 완비 및 관리수준 제고가 관건임.
- 따라서 중앙정부는 동북 노공업기지 발전을 위해 외자 유치에만 의존하기보다는 기업 자체의 경쟁력 제고를 중시하고 있는바, 이에 입각한 주요

대책을 제시해 보면 다음과 같음.

- 첫째, 기업의 시장화 개혁을 반드시 실현해야 함.
 - o 시장 시그널에 기초한 기업생산관리, 성과에 기초한 이익배분 원칙이 지켜져야 함.
 - o 동북지역에서도 이미 하위직 노동자에 대해서는 성과급 제도와 1년 단위 노동계약제가 정착되었으나, 대부분의 기업관리자층에는 적용되지 않고 있음.

- 둘째, 기업의 기술개발 능력을 제고해야 함.
 - o 현재 중국의 대다수 대기업은 연구개발(R&D)기구를 보유하지 않고 있으며, 있다 해도 기존 생산설비의 개·보수에 치중할 뿐 새로운 기술개발은 소홀히 하고 있음.
 - o 과거에는 업종별로 국가투자 연구기관이 있어, 일반적인 기술, 신제품 등을 기업들에게 무료로 제공하였으나, 지난 2001년부터 국가가 이들 연구기관을 모두 생산기업으로 전환시켜버림으로써 다수 기업이 기술원천을 잃어버리게 됨.
 - o 현재 기업-연구소간의 관계 재정립을 통해 이같은 문제를 해결하기 위해 기업에 의한 연구소 합병 혹은 핵심연구인력 스카웃 방안, 연구인력이 회사를 창립한 후 기업과 협력하는 방안 등이 논의되고 있으나, 해결이 쉽지 않음.

- 셋째, 산업구조조정을 추진, 대체상품 개발과 대체산업의 육성이 필요함.
 - o 이와 관련, 공업부문 인력을 농업부문으로 이전하는 방안, 도시의 자원고갈 문제와 생태환경 악화, 고용문제 해결 등을 위한 도시인구 소개 방안 등이 검토 혹은 시범실시된 적이 있으나, 시행상 어려움이 많았음.
 - o 보다 현실적인 방안으로 목재를 이용한 가구제조업, 석탄을 이용한 가스제조업 등 고부가가치 산업 및 제품 생산에 주력해야 함.

- 넷째, 노공업기지의 기업개조 과정에서 노후설비를 과감히 폐기·퇴출시키

고, 인적자원을 활성화시켜야 함.

- 대형 국유기업들은 실제로는 다수의 소규모 기업 및 생산단위를 인위적으로 묶어놓은 것인바, 이들 단위를 모두 소기업으로 분리·독립시키는 형태로 회사화, 민영화를 추진해야 함.
- 제조업 부문에서 기업개편이 추진되어 수천개, 수만개의 소기업이 형성되면 서비스업은 자연히 발전되기 마련임. 다만, 노래방, 요식업 등 소비성 서비스산업보다는 물류, 정보통신 등 생산과 관련된 서비스산업이 발전하도록 유도할 필요가 있음.

- 다섯째, 대외개방을 적극 추진해야 함.

- 동북 노공업기지의 기업들은 대부분 중공업 부문의 대형 국유기업이라는 점, 기업의 사회복지 부담이 크다는 점 등이 외국기업의 투자 유치에 걸림돌로 작용함.
- 외국기업들은 이들 기업을 인수합병 하기보다는 전략적인 제휴관계를 구축하는 것이 유리함.
- 동북 노공업기지의 외자유치를 촉진하기 위해서는 기업의 사회복지 부담을 일부 중앙재정에서 충당하는 방안을 마련해야 함.

4. 중국정부의 중점 과제

□ 동북 노공업기지 진흥을 위한 중앙정부의 양대 과제는 조화로운 발전과 도시건설에 있음.

- 조화로운 발전 측면에서 노공업기지내 서비스산업은 중개서비스, 정보서비스, 컨설팅서비스 등 생산과 관련된 서비스 부문을 육성해야 함.
- 생활서비스 부문은 민간에 의한 자발적인 발전이 충분히 가능하기 때문에 정부가 개입할 필요가 없음.
- 도시건설 부문은 중앙정부의 정책적 지원을 필요로 하지만, 과잉중복건설이나 비생산적인 전시성 호화시설 공사는 엄격히 통제해야 함.

- 현재 서부 일부 지역에서는 차량 운행이 거의 없는 도로가 건설되는가 하면, 도시마다 필요 이상의 대형 호화광장을 건설하는 등 과잉, 낭비성 건설공사 사례가 적지 않음.

II. 토론 요지

問 : 현재 외국기업의 동북지역 진출에는 방대한 투자규모, 잉여인력, 효율성 등의 측면에서 많은 문제점이 있음. 이와 관련, 중국정부는 동북지역에 투자하는 외국기업에 대한 우대조치 등 구체적인 방안을 갖고 있는가?

답 : 중국정부는 현재 동북3성에 진출하는 외국기업을 위한 각종 우대조치를 제정중임. 그러나, 중국이 이미 WTO 회원국이고, 국내기업에 대한 역차별 주장도 제기되고 있는 만큼 우대정책은 보편성을 띤 것이 될 것임. 예를 들어, IT 부문 외국기업에 대한 특혜정책에 대해서는 국내기업들의 불만이 적은 편이나, 전통산업 부문 특혜정책은 국내기업들의 강한 불만을 야기하고 있음. 그러나, 중앙정부와는 별도로 지방정부가 자체적인 우대정책을 실시할 것임.

問 : 동북 3성 발전전략과 관련한 구체적인 추진일정이 있는가? 또한, 동북 3성 진흥업무를 전담하는 중앙정부 혹은 각 성정부 차원의 전문기구가 설치되어 있는가?

답 : 구체적인 시간표는 없으며, 아직 토론단계임. 본래 10월에 개최되는 당 제16기 3중전회에 동북 노공업기지 진흥에 관한 공식 문건이 상정될 예정이었으나 현재로서는 불가능하며, 정부 차원의 전담기구도 없는 상황임. 따라서, 구체적인 추진까지는 시간이 필요함. 동북 3성 개발에는 서부대개발보다 오히려 훨씬 많은 어려움과 장애요인이 따른다는 점을 인식해야 함. 현재 중앙정부내에서는 국가발전·개혁위원회 産業司에서 관련 업무를 담당하고 있으며, 종합적인 전략은 산업발전연구소에서 담당하고 있음.

問 : 대련시 등 일부 지방에서는 해당 지역의 경제발전을 위해 중앙정부의 재정지원보다 정책적 지원이 더욱 필요하다고 주장함. 그 대표적인 사례로 자동차산업에 대한 진입제한을 들고 있는데, 이에 대한 견해는?

答 : 현재 자동차산업 진입은 일종의 허가증제도를 통해 관리되고 있으며, 국가발전·개혁위원회가 담당하고 있음. 중국정부는 가까운 시일내에 기존의 허가증제도를 유도방식으로 전환할 방침이며, 현재 자동차산업 및 소비정책 제정을 준비하고 있음. 개인적으로 자동차시장 진입허가심사제도는 시대에 뒤떨어진 것으로 생각함. 앞으로 중국정부는 과열경쟁 속에서도 이익창출이 가능하다고 기업이 주장할 경우, 해당 산업에 대한 진입을 굳이 막지 않을 것임. 다만, 국가는 은행의 불량채권에 대해서만 관리할 뿐 기업의 부실 여부는 은행이 판단하여 처리하도록 할 것임.(***)