

2020 제 4 호

최신외국법제정보

Issue Brief on Foreign Laws

◆ 맞춤형 법제정보

일 본 제품안전법제
미 국 표시·광고법제
중 국 기업활력법제

◆ 외국법제동향

대 만 「국민법관법」
호 주 「현금사용제한법」
미 국 「로비스트법」
일 본 특정 디지털 플랫폼 법제
일 본 학교복합화 시설법제

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE

최신외국법제정보

Issue Brief on Foreign Laws

국
회
리

신청기관 : 산업통상자원부

중국의 기업활력 제고 관련 법정책 주요 내용*

김인식 | 한국외국어대학교 중국연구소 박사후연구원, 법학박사

1. 서론

개혁개방 40년 이래 중국은 괄목할만한 경제성장을 이루어냈다. 개혁개방의 주요 전략은 해외의 자본 및 기술을 중국 국내의 저렴한 노동력과 결합하여 저렴한 상품을 대량으로 생산하고 이를 수출함으로써 경제성장을 견인하는 것이었다. 이러한 전략은 매우 효과적이었으며 중국은 세계 최빈국 중 하나에서 G2로 일컬어지는 경제대국으로 자리매김하였다.

그러나, 이와 같은 전통적인 중국의 성장모델은 분명한 한계에 직면하고 있다. 경제성장과 함께 인건비가 상승하여 저렴한 노동력이라는 핵심역량이 사라졌을 뿐만 아니라, 산업구조가 점차 성숙되면서 이전의 경제성장 모델은 더 이상 유효하지 않게 되었다. 이에 따라, 중국은 개혁과 혁신을 통하여 고부가가치형 산업구조로의 전환에 국운을 걸고 노력하고 있으며 다양한 정책을 발표하여 추진하고 있다.

현재 중국이 당면하고 있는 문제는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 먼저 전통산업의 구조조정이다. 전통산업은 중국 경제성장의 주요한 역량이었으며 현재에도 상당한 경쟁력을 가지고 있다. 그러나 전통산업 전반에 존재하는 중복투자의 문제, 낙후된 설비와 기술의 문제, 불합리한 생산구조의 문제 등은 중국이 당면한 가장 큰 문제라고 할 수 있다. 중국은 이를 해결하기 위하여 전통산업에 대한 대대적인 구조조정을 추진하고 있으며 이를 통하여 사업재편 및 전환에 힘쓰고 있다. 한편, 중국산업의 또 다른 과제는 신흥산업의 육성이라고 할 수 있다. 4차 산업혁명으로 대표되는 기술의 발전과 이로 인한 변화는 세계적 범위에서 경제와 산업에 파괴적인 변화를 가져올 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 각 국가들은 인공지능, 빅데이터 등 신흥산업을 선점하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있으며, 중국은 4차 산업혁명에 가장 선제적으로 대응하고 있는 국가로 평가될 만큼 다양한 정책을 입안하여 추진하고 있다.

* [집필자 및 편집자 註]

중국은 법률로 정하지 않고 정책형태로 있는 것이 일반적이다. 예를 들어, 철강에 대해서는 「钢铁行业产能置换实施办法」와 같은 실시방법(한국의 부령 정도에 해당함)이 있지만, 이 역시 모법이 명확히 명시되지 않다는 점을 밝혀둔다.

본문은 이러한 문제의식에 따라 대표적인 전통산업인 철강업의 구조조정과 산업고도화를 중심으로 중국이 추진하고 있는 산업 구조조정의 방향성과 내용을 살피고, 사업전환 및 신산업 육성에 대한 지원방안을 살피고자 한다.

II. 중국 철강산업의 주요 정책

1. 중국 철강산업 개요

2015년 11월 중앙경제영도소조(中央经济领导小组) 회의에서 ‘공급측 구조성 개혁(供给侧结构性改革)’이 제기되었고 2016년에는 정식으로 국가정책으로 확정되었다. ‘공급측 구조성 개혁’, 이른바 ‘공급측 개혁’이란 산업 구조조정을 뜻하는 것으로 생산요소인 자본과 노동력의 효율적인 배분, 즉 중국산업 전반에 걸친 중복투자, 공급과잉 등 산업의 비효율성을 제거하고 시장 메커니즘에 따라 수익성이 높은 기업이나 신흥산업으로의 이전을 촉진하는 것을 주요한 내용으로 한다.¹⁾

특히, 철강산업은 석탄산업과 함께 상술한 중복투자와 낙후된 설비, 채무과다, 과잉생산 등의 문제가 매우 심각한 산업영역으로 지적되어 왔으며, 이에 따라 이미 다양한 구조조정 정책이 발표된 바 있었고, 공급측 개혁이 공식화되면서 철강산업은 최우선적 개혁대상으로 지목되었다.

1 남대엽·김선진, “중국 구조조정 정책 실효성 검증: 철강산업 시장집중도를 중심으로”, 현대중국연구 제18집 4호, 2017, 181면.

〈표-1〉 중국 철강산업 구조조정 관련 주요 정책

발표일시	정책 명칭	발표기관
2005. 7. 8.	「철강산업발전정책(钢铁产业发展政策)」	국가발전개혁위원회
2011. 10. 24.	「철강산업 12·5 발전규획(钢铁工业“十二五”发展规划)」	공업 및 정보화부
2016. 2. 4.	「철강산업의 과잉생산문제 해결을 통한 문제해결 및 발전에 관한 의견(钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见)」	국무원
2016. 3. 16.	「중화인민공화국 국민경제 및 사회발전 제13차 5개년 규획 요강(中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要)」	국가발전개혁위원회 전인대 제12대 4차 회의 통과
2016. 11. 14.	「철강산업 구조조정 및 산업고도화 규획(钢铁工业调整升级规划)(2016~2020)」	공업 및 정보화부

* 주: 필자 정리.

다만, 구조조정은 언제나 어렵지만, 중국 철강산업의 구조조정은 더욱 추진하기 어렵다. 먼저 다수의 대형 국유기업이 철강산업에 종사하고 있는데, 해당 지역의 지방정부는 이들 기업의 파산에 매우 소극적이다. 국유기업의 파산은 당해 정부의 책임소재의 문제를 피하기 어렵기 때문에 은행에 압력을 가하는 등의 방식으로 파산을 피하려고 하기 때문이다.²⁾ 또한, 다수의 직원이 종사하는 대형 국유기업이 파산하는 경우 대량의 실업자가 발생하는데, 이를 처리하는 것이 매우 어렵고 지역경제에도 직접적인 영향을 미친다는 점에서도 지방정부는 구조조정에 대하여 소극적인 태도를 견지할 수밖에 없었다. 이외에도 파산제도가 완비되지 않아 효율적인 파산의 집행이 어렵고 국유기업에 대해서는 정부의 수직적인 행정명령을 통하여 진행되어 왔기 때문에 경영상 문제로 인한 구조조정이 활성화되는 것은 불가능한 제도적 환경이었다고 볼 수 있다.³⁾

그러나, 중국 철강산업과 석탄산업의 비효율성은 매우 심각한 수준이었을 뿐만 아니라, 철강 및 석탄산업의 과잉생산이 중국경제에 상당한 부담으로 작용하였다. 결국 상술한 문제에도 불구하고 시진핑 주석부터 직접 메시지를 전달하는 등 중국 정부는 산업 구조조정에 대한 강력한 의지를 보여주었고, 동시에 3,500억 원 규모의 ‘국유기업 구조조정기금(国企结构调整基金)’ 조성 및 1,000억 위안(CNY) 규모의 철강산업 구조조정 재정자금을 마련하는 등 구조조정 추진의 실질적인 수단을 마련하면서 본격적인 구조조정이 추진된다.

■■■■■■■■

2 지만수, “중국 기업 구조조정 정책의 주요 내용과 평가”, 주간 금융브리프 25권 16호, 2016, 6면.

3 노은영, “중국의 기업구조조정제도에 관한 소고 - 타율적 기업구조조정을 중심으로 -”, 은행법연구 제9권 제1호, 2016, 76~78면; 지만수, “중국 기업대출 체계의 현황과 문제점”, 주간 금융브리프 25권 28호, 2016, 8~9면.

2. 중국 철강산업 구조조정의 원칙 및 목표

‘철강산업의 과잉생산문제 해결을 통한 문제해결 및 발전에 관한 의견(이하 ‘의견’)은 중국 철강산업의 문제를 ① 과잉 공급,⁴⁾ ② 낙후된 기술수준,⁵⁾ ③ 환경오염 문제의 심화, ④ 시장에 대한 합리적인 규제와 관리의 미비로 정리하고 있다. 또한, 이러한 문제를 해결하기 위한 기본원칙으로서 ① 구조조정, ② 혁신추동, ③ 친환경 발전, ④ 품질 우선, ⑤ 개방적 발전을 제시하고 있다. 이러한 상황의 인식과 원칙 하에서 「중화인민공화국 국민경제 및 사회발전 제13차 5개년 계획 요강(中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要) (이하 ‘13·5 계획’이라 한다.)」는 아래와 같은 구체적인 지표와 목표를 제시하였다.

〈표-2〉 「13·5 계획(2016~2020년)」의 철강 산업구조 개선의 주요 지표

지 표	2015년	2020년	13·5 계획 내 누적목표
산업 부가가치 증가율(%)	5.4	6.0 내외	-
조강(粗鋼) 생산량(억 톤)	11.3	10 이하	1~1.5톤 감소
가동률(%)	70	80	10퍼센트 포인트
산업 집중도(상위 10개)(%)	34.2	60	25퍼센트 포인트 이상
철강 스마트 제조 시범시행(개)	2	10	8
노동생산성(톤/인·연)	514	1000	486 이상
에너지 소비	-	-	10% 이상 감소
톤당 종합에너지 소비(표준석탄kg)	572	≤560	12%이상 감소
톤당 물 소비량(m ³)	3.25	≤3.2	0.05%이상 감축
오염물 배출 총량	/	/	15%이상 감축
톤당 이산화탄소 배출량(kg)	0.85	≤0.68	0.17%이상 감축
철강제련 종합이용률(%)	79	90이상	11% 포인트 이상

4 「12·5 계획(2011~2015년)」에 따르면, 해당기간 동안 중점 중대형 기업의 부채비율은 70%를 초과하였고, 조강(粗鋼) 이용률은 2010년 79%에서 2015년 70%로 하락하였으며, 산업집중도도 2010년 49%에서 2015년 34%로 하락하여 관련 기업들은 장기적인 경영악화 상황에 있다.

5 「12·5 계획(2011~2015년)」 기간 동안 중국 철강기업의 연구개발 비용은 선진국 수준인 2.5%에는 물론, 당초 목표였던 1.5%에 미치지 못하는 1% 수준이었다.

지 표		2015년	2020년	13·5 계획 내 누적목표
주요 사업에 대한 연구개발비중(%)		1.0	≥1.5	0.5% 포인트 이상
철골구조의 건축용 비율(%)		10	≥25	15% 포인트 이상
정보화·산업화 융합 (两化融合) 핵심지표	종합 대형기업 비율(%)	33	≥44	11% 포인트 이상
	통합관리 대형기업(%)	29	≥42	13% 포인트 이상
	생산·공급·판매집중형 대형기업 비율(%)	43	≥50	7% 포인트 이상

* 주: 「철강산업 구조조정 및 산업고도화 계획(2016~2020)(钢铁工业调整升级规划, 이하 「고도화 계획」).

이에 따르면, 5년 이라는 명확한 일정과 함께 생산능력 1억~1.5억 톤의 감축, 산업집중도 25% 이상 제고 등 매우 구체적인 목표를 설정하였을 뿐만 아니라 15개에 달하는 매우 세부적인 지표를 제시하여 구조조정에 대한 중국의 강력한 실행의지를 보여주었다고 할 수 있다.

3. 중국 철강산업 구조조정의 주요 정책

(1) 기업 구조조정의 촉진

철강산업 구조조정의 명확한 목표는 이른바 ‘좀비기업(僵尸企业)’으로 일컬어지는 한계·부실기업을 퇴출하는 것이다. 공식적으로 좀비기업은 3년 이상 영업이익을 내지 못하는 기업으로 정의하지만, 실질적으로는 장기간의 영업적자, 자본잠식, 보조금 및 은행대출의 의존을 기준으로 판단하고 있다.⁶⁾ 이들 기업은 대부분 과도한 부채, 낮은 기업경쟁력 등의 문제가 있음에도 정부의 재정적 보조, 은행대출 등의 방법으로 존속되고 있다. 이들 기업을 퇴출하기 위하여 중국은 ‘어떠한 명목과 방식이든’ 새롭게 생산능력을 추가하는 것을 금지하고

6 聂辉华, 中国僵尸企业研究报告: 现状, 原因和对策, 中国社会科学出版社, 2016, 13~16면.

이를 관련된 토지의 제공, 능력평가, 환경영향평가 심사 등의 관련 업무도 모두 금지하여(「의견」 제4조⁷⁾) 신규 생산능력이 추가되는 것을 원천적으로 금지하였다.

또한 과잉투자의 해소를 위하여 환경, 에너지 효율, 품질, 안전, 기술기준을 충족시키지 못하는 기업은 일정한 기간을 두어 시정하도록 하고, 이를 충족하지 못하면 생산중단 및 폐쇄하도록 하였다(「의견」 제5조 1항). 그리고 이러한 기준을 충족하는 기업도 주도적으로 생산능력 축소, 인수합병, 구조조정, 사업전환, 이전, 해외진출, 퇴출 등을 선택할 수 있도록 하였다(「의견」 제5조 2항).

〈표-3〉 철강기업 퇴출의 주요 기준

구 분	기 준
환경	「철강산업 오염물 배출기준(钢铁工业水污染物排放标准)」 「철강소결, 펄릿산업 대기오염물 배출기준(钢铁烧结, 球团工业大气污染物排放标准)」, 「제철사업 대기오염물 배출기준(炼铁工业大气污染物排放标准)」 「제강산업 대기오염물 배출기준(炼钢工业大气污染物排放标准)」 「압연산업 대기오염물 배출기준(轧钢工业大气污染物排放标准)」 등의 배출량 기준
에너지 효율	「조강생산 주요공정단위의 제품 에너지효율 제한(粗钢生产主要工序单位产品能源消耗限额)」의 기준
품질	「품질관리법(产品质量法)」을 비롯한 철강제품의 강제성 표준
안전	「제철안전규정(炼铁安全规程)」 「제강안전규정(炼钢安全规程)」 「공업기업 가스안전규정(工业企业煤气安全规程)」 등의 기준
기술	「산업구조조정 지도목록 2011년 판(产业结构调整指导目录 2011年本)」의 관련 규정에 따라 400세제곱미터 이하의 제철고로, 30톤 이하의 제철 전기로 등의 낙후설비는 즉시 생산 중단

* 주: 「철강산업의 과잉생산문제 해결을 통한 문제해결 및 발전에 관한 의견」 제5조.

7 「의견」은 정책성 문건으로 실제 법률과 같이 장(章), 절(節), 조(條)로 구분되어 있지 않으나 본문은 편의상 「의견」의 「(一)」, 「(二)」, 「(三)」 등의 표기를 '조'로 표기한다.

(2) 산업고도화 추진

부실기업의 퇴출과 함께 산업의 고도화 전략도 동시에 추진된다. 첫째, 스마트 제조의 추진이다. 철강업과 「인터넷+」⁸⁾를 융합하고, ‘모두의 창업과 혁신(大众创业·万众创新)’ 등 국가적 혁신정책과 철강산업을 결합하여 스마트 제조를 실현시킨다. 둘째, 제품의 품질과 브랜드 가치를 제고한다. 품질기준을 수립하고 제품표준을 제고하여 브랜드 가치를 강화함으로써 제품 품질의 안정성과 성능을 높여 세계적 수준의 제품 및 브랜드를 확립한다. 셋째, 첨단제품에 대한 연구개발을 강화한다. 철강제품의 수요와 연결하여 선제적인 연구개발과 이후의 개선전략을 결합하는 모델을 통하여 고속철도, 핵 발전, 자동차, 선박 및 해양 프로젝트 등 중점 기술 및 설비의 개발에 요구되는 철강제품을 개발한다. 넷째, 친환경 발전전략을 추진한다. 에너지 절약 및 친환경 수준을 제고하고 기업의 에너지관리 시스템을 건립하도록 하였다. 모든 철강기업에게 환경보호 및 에너지절약 목표를 제정하도록 하고 전 업종의 오염물질 배출량을 단계적으로 감소시킨다. 다섯째, 시장을 확대한다. 이전까지 철강을 사용하지 않거나 사용량이 적었던 건축물 구조, 낙후지역 개발, 노후주택 및 방진주택 건설은 물론 자동차, 기계설비, 전력, 선박 등 영역으로 철강산업의 시장을 확대한다(「의견」 제7조).

(3) 철강산업의 구조조정 과정에서 정부의 역할

중국 정부는 대단히 강력한 정책적 수단을 통하여 생산능력의 감축, 인력의 감축 및 산업고도화 추진하고 있는데, 그 주요한 정책은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 인센티브를 통한 지원이다. 기업 구조조정 특별재정을 편성하여 지방정부가 생산능력과 인력감축의 성과에 대하여 차등하여 인센티브를 지급하고, 이를 통하여 인수합병, 채권 청산 및 파산 등 구조조정을 종합적으로 추진하여 부실기업을 퇴출할 수 있도록 지원한다(「의견」 제8조).

둘째, 세금 우대혜택을 확대하여 폐열을 통한 발전 등 자원의 종합적으로 이용하는 고효율 업종에 대해서는 세금감면 정책을 실시하는 한편, 단순 철강 가공무역에 대해서는 보세정책을 폐지하여 철강산업의 효율성을 제고한다(「의견」 제9조).

8 2015년 3월, 리커창 총리가 발표한 정책으로서 모든 전자기기에 인터넷을 더한다는 뜻이다. 모바일 인터넷, 빅데이터, 사물인터넷(IoT), 클라우드 컴퓨팅 등을 제조업과 융합시켜 전자 상거래, 인터넷 금융 등의 발전을 이루고 중국 인터넷 기업이 글로벌 시장에서 입지를 다질 수 있도록 하기 위한 전략이다., [네이버 지식백과] 인터넷 플러스. <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2851939&cid=43667&categoryId=43667>.

셋째, 금융지원을 강화한다. ① 강력한 금융정책을 통하여 생산능력 감축, 인수합병 및 혁신적인 기업에 대해서는 신용대출을 확대하고 사회적 자본이 이에 참여하는 것을 지원하는 동시에, 규정을 위반하여 생산능력을 증설하는 기업에 대해서는 신용대출을 중지한다. ② 부실채권은 시장원리를 통하여 처리하도록 하고, 은행의 부실자산 처리를 적극적으로 지원하여 부실자산 처리의 효율을 제고한다. ③ 사회적 자본이 기업 인수합병에 참여하도록 하여 인수합병을 활성화시키고 이를 통하여 자금운용의 효율성을 제고한다. ④ 기업이 은행의 채권상환을 회피하는 행위를 엄단하고 법률에 따른 채권자 보호를 강화한다. 지방정부는 기업의 금융채무의 조정과 부실자산 처리 시스템을 건립하여 금융기관이 관련 업무를 효율적으로 집행할 수 있도록 협력한다(「의견」 제10조).

넷째, 토지자원을 활용하여 생산능력을 감축하도록 한다. 철강기업이 퇴출되면 해당 기업이 사용하던 토지를 지방정부에 반납할 수 있도록 하고, 지방정부는 반납한 토지에 대한 사용료를 규정에 따라 해고직원의 정착비용으로 활용할 수 있도록 하였다.

이러한 중국정부의 정책은 대단히 강력한 것으로 평가된다. 부실기업이 각종 문제에도 불구하고 존속할 수 있었던 배경은 정부의 재정보조와 은행의 대출이라고 할 수 있다. 그리고 그 원인은 부실기업의 대다수가 대형 국유기업으로서 그것이 파산하는 경우 정부의 책임론은 물론 실직자에 대한 처리가 매우 곤란하였기 때문이었다. 「의견」은 가장 핵심적인 문제이자 난제였던 정부의 재정보조와 은행대출을 금지하는 강력한 조치를 규정하는 한편 혁신형 기업에 대해서는 이를 확대하도록 하였는데, 이것은 부실기업의 재정상황을 압박하여 파산을 유도하거나 혹은 혁신을 통하여 경쟁력을 확보하도록 강제하고 있는 것으로 볼 수 있다.

(4) 해고 직원을 위한 지원

구조조정은 필연적으로 실직자를 발생시키며 이에 대한 후속처리는 가장 현실적인 문제라고 할 수 있다. 과거 추진되었던 중국의 산업 구조조정이 소기의 성과를 이루지 못했던 것도 구조조정으로 인한 대량의 실직과 이로 인하여 발생하는 문제들에 대한 우려였다고 볼 수 있다. 특히, 부실기업의 다수가 국유기업이라는 점을 고려하면 중앙 혹은 지방정부가 실직자 발생에 대하여 책임소재가 제기되는 것 역시 상당한 부담이며, 이에 따라 「의견」은 강력한 퇴출과 함께 이로 인한 실직자의 처리에 대하여 보다 적극적인 조치를 규정하고 있다.

「의견」은 먼저 실직자의 정착 문제를 생산능력 감축의 ‘핵심중의 핵심(重中之重)’으로 밝히고 기업주체와 사회보장을 결합하여 다양한 조치를 취하도록 하였다. 먼저 실직자에 대한 조치, 자금을 대한 조치 및 직원 대표

대회에서 통과되지 않은 조치는 원칙적으로 시행할 수 없도록 규정하였다. 중국에서는 원칙적으로 모든 기업에 노동조합적인 '공회(工会)'가 존재하지만 사실상 노동자의 권익을 보호하기 위한 조직보다는 인사를 담당하는 행정조직에 가까우며, 실제 노동자 권익의 보호는 미흡하다고 평가된다. 특히, 공회 역시 중국 공산당의 영향력 아래에 있다는 점을 고려한다면 이러한 규정에도 불구하고 정부의 지침을 정면으로 반대하는 것은 어려울 것으로 예상된다. 다만, 원론적이나마 직원을 그 과정에 참여할 수 있는 주체로서 인정하였다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다.

구체적인 내용으로는 첫째, 임금에 대한 협상과 탄력근무제 및 직무전환 교육을 강화하여 직원들이 보다 순조롭게 퇴직할 수 있도록 하였다. 창업 플랫폼을 건립하여 직원들이 철강기업에 종사하였던 전문성을 바탕으로 창업 및 취업에 도전할 수 있도록 장려한다. 둘째, 조기퇴직을 장려하여 5년 이내 퇴직예정인 직원은 조기퇴직을 실시하고 노동계약을 변경하여 기업이 남은 기간의 생활비 및 기본 사회보험을 납부를 선택할 수 있도록 하였다. 셋째, 법률·법규에 따라 노동계약을 종료하고 경제보상금⁹⁾을 지불하는 한편, 체납된 임금과 사회보험을 납부하도록 하였다. 넷째, 직원의 직업교육을 강화와 직업소개 방식을 통하여 실업자들의 재취업과 창업을 지원한다. 재취업에 어려움을 겪는 실직자에 대해서는 공적기관의 지원 등 다양한 지원을 제공하고 규정에 따라 실업보험 등 사회보장 시스템을 통하여 기본 생활을 보장하도록 한다.

이러한 조치는 정부가 직접 실직자에 대한 지원을 규정하여 적극적인 개입의 근거를 마련하였다는 점에서 긍정적이나 대부분은 원론적인 내용으로서 그 실효성에 대해서는 의문이 있다. 정부 지정기관에 의한 사회보험의 승계를 제외하면, 경제보상금은 사실상 퇴직금에 해당하는 것으로 일반적인 실직에 대하여도 적용되는 제도이며, 다른 조치 역시 우리의 고용보험에 해당하는 실업보험 등 보편적인 사회보장 시스템의 의한 보장이 대부분이라는 점에서 실직자 보호라는 원론적인 입장만 재확인 한 것으로 볼 여지도 있다. 대형 기업의 파산으로 인한 대량의 실업자를 모두 구제하는 것이 현실적으로 어렵다는 점은 주지의 사실이나 보다 적극적인 조치가 이루어지지 않는다면, 대량의 실업자 발생이라는 직접적이고 실질적인 문제가 발생한다는 점에서 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 만일 대량의 실업자 증가가 사회문제로 확대되어 이에 대하여 적절한 조치를 취하지 못하는 경우, 결과적으로 구조조정 계획 전체가 좌초될 수 있기 때문이다. 따라서 중국은 실효성 있는 조치를 취하기 위하여 여러 가지 조치를 취할 것이 분명하며 특히 지역별, 기업별 상황에 따라 각 지방정부는 중앙정부가 규정한 큰

9 중국의 경제보상금은 우리의 퇴직금과 유사한 역할을 하는 임금제도로써 노동자 측 과실이 아니라면 퇴직 시 「노동계약법」에 따른 경제보상금을 지급해야 한다.

를 내에서 해당 지역·기업의 실정에 부합하는 조치를 실시할 가능성이 높다. 당해 지방정부로서는 실직자 처리가 가장 중요한 과제로서 이들이 추진하는 구체적이고 세부적인 조치들에 대하여 우리 역시 면밀하게 검토할 필요가 있다.

4. 중국 철강산업 구조조정 정책에 대한 평가

중국 철강산업 구조조정은 매우 시급하고도 중요한 과제이다. 부채의 과잉, 낙후된 기술, 과도한 인력, 그럼에도 재정보조와 은행대출로 연명하고 있는 이들 기업은 중국 경제에 부담으로서 작용하고 있다. 그러나 생산능력 감축은 정부책임의 제기, 대량의 실직자 발생 등 다양한 문제를 발생시킬 것이 분명한 바, 중국은 문제를 정확하게 인식하고 있음에도 불구하고 과감한 조치를 취하지 못하였다.

「의견」을 비롯한 관련 정책은 이렇게 정체되어 있던 중국 철강산업 구조조정을 적극적으로 추진할 것임을 밝힌 것이며, 특히 신규 생산능력 증설을 원칙적으로 금지하고 정부재정과 은행대출을 엄격히 관리할 것을 분명히 함으로써 실질적인 성과를 도출할 수 있을 것으로 예상된다. 특히, 최고 지도부인 시진핑 주석이나 리커창 총리가 공개적으로 공급측 개혁의 추진을 천명한 만큼 실직자 발생 등 정부의 책임론도 정면으로 돌파할 가능성이 높다.

구체적으로 중국 철강산업의 구조조정은 세 가지 핵심과제를 중심으로 추진되는 것으로 볼 수 있다. 첫째, 생산능력의 감축이다. 현재 중국은 모든 정책적 수단을 동원하여 생산능력을 감축하려고 하고 있으며 실제 2016년에는 생산규모 2위의 바오강철(宝山钢铁)과 6위인 우한강철(武汉钢铁)이 합병되어 바오우강철(宝武钢铁)이 출범하면서 대형화를 이루었고, 저기술·저효율·저품질 및 고오염·고위험의 띠티아오강(地條鋼) 생산이 크게 감소되는 등 소기의 성과를 이루고 있다.¹⁰⁾

둘째, 산업의 고도화이다. 인수합병을 통하여 출범한 바오우강철은 '제조 4.0시대 글로벌 철강리더'를 비전으로 설정하고 스마트 제조와 플랫폼 서비스로 혁신을 추구하고 있다. 향후 「중국제조 2025」와 연계된 산업고도화 전략은 면밀하게 검토할 필요가 있을 것으로 보인다(후술).

10 심상형, "디타오강(地條鋼) 폐쇄의 나비효과: 중국 철강산업의 구조조정은 계속될까?", Chindia plus 126호, 2017, 31~32면.

셋째, 대형 국유기업의 구조조정 이후의 실직자 처리에 대한 지원이다. 「의견」은 실직자의 재취업, 창업 및 생활보장에 대하여 다양한 정책을 규정하고 있어 정부의 책임을 분명히 하였다는 점에서는 의의를 인정할 수 있다. 다만 대다수의 내용이 원론적인 수준에 머물고 있다는 점은 아쉬운 부분이며, 향후 각 지역별, 각 기업별로 추진되는 실직자 처리방안을 보다 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

III. 산업구조 고도화와 「중국제조 2025」

중국의 과거 경제성장 모델이 한계에 다다르고 산업 전반의 고도화가 필요성에 따라 중국 국무원은 2015년 5월 독일의 인더스트리 4.0을 본딴 「중국제조 2025」를 발표하였다. 「중국제조 2025」는 제조업의 경쟁력 제고를 목표로 하여 2015년~2025년까지 기본적인 공업화 실현, 제조대국 유지, 제조업 정보화 업그레이드를 통해 제조강국에 진입하고, 2025년~2035년까지 혁신능력의 제고를 통하여 제조업 전 분야에서의 성과를 달성하여 세계적 수준의 제조강국에 이르며, 2035~2045년까지는 세계 최고 제조강국을 실현한다는 3단계 발전론을 제시하고 있다. 「중국제조 2025」는 제조업을 중심으로 하여 중국의 산업 전반에 대한 중장기 비전을 제시한 것으로 평가된다.¹¹⁾ 특히 제조업과 인터넷, IT기술 등 기술을 융합하여 제조업을 고도화하는 것이 목표로 하여 IT와의 융합, 연구개발의 강화, 해외 기업의 매수 등을 추진하고 특히 IT와의 융합을 통해 신기술, 아이디어, 상품 등을 집중적으로 개발하여 산업의 고도화를 도모하고자 하는 것이다.¹²⁾

「중국제조 2025」가 제조업 전반에 대한 중장기 로드맵만큼 철강산업의 고도화 방안도 이와 연계되어 있다. 먼저 「고도화 계획」은 서문에서 이것이 「중화인민공화국 국민경제 및 사회발전 제13차 5개년 계획 요강(中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要)」, 「의견」 및 「중국제조 2025」에 의거하여 작성된 것임을 밝히고 있으며, 내용적 측면에서도 「중국제조 2025」이 제시한 중국 산업발전의 틀 안에서 철강산업에 해당하는 내용의 구체적인 방안을 밝힌 것에 가깝다.

11 최정석·김형근, “중국제조 2025와 철강산업의 연관분석”, 한중사회과학연구 통권49호, 2018, 156~158면.

12 구진경, “‘중국제조 2025’ 추진 과정과 시사점”, 산업동향 브리프 No. 81, 산업연구원, 2016, 26면.

예를 들어, 「고도화 계획」은 철강산업의 핵심 중대 프로젝트로서 ① 해양장비 및 첨단선박, ② 고속철도 등 운송장비, ③ 에너지 절약 및 신에너지 자동차, ④ 전력설비, ⑤ 부품 및 소재, ⑥ 기타 고품질 특수강으로 지정하고 있는데, 이는 「중국제조 2025」의 10대 핵심영역과 다수 일치되는 것이다.

〈표-4〉 「중국제조 2025」의 10대 핵심산업

구 분	주요 내용
차세대 IT 기술	<ul style="list-style-type: none"> • 집적회로 및 전용설비, ICT 설비 • 사무 디지털화 및 산업용 SW
고급 디지털 제어 공작기계 및 로봇	<ul style="list-style-type: none"> • 고급 디지털제어 공작기계 • 로봇(산업용, 특수 로봇, 서비스 로봇 등)
항공 우주 설비	<ul style="list-style-type: none"> • 항공설비(대형 항공, 중형 헬기, 간선 비행기, 헬기, 무인기 등) • 우주설비(발사용 로켓, 신형 위성, 위성 원격탐지, 달 탐측기술 등)
해양 공정설비 및 첨단선박	<ul style="list-style-type: none"> • 해양공정 설비(심해 탐측, 자원 개발, 해상작업 설비 전용설비 등) • 첨단선박(크루즈 설계, 액화천연가스 선박 등 첨단기술 선박개발)
고속철도 운송장비	<ul style="list-style-type: none"> • 신소재, 신기술의 응용 및 경량화, 모듈화, 체계화 상품 연구 등
에너지 절약 및 신재생에너지 자동차	<ul style="list-style-type: none"> • 모터, 고속 내연기관, 첨단 변속기, 경량화 소재, 스마트 제어 등 핵심기술의 산업화 및 능력제고 등
전력 설비	<ul style="list-style-type: none"> • 고효율 석탄전력설비 산업화, 수력발전/원자력발전/중형가스터빈 생산수준 제고 및 핵심 부품과 원자재 기술제고 등
농업 기계설비	<ul style="list-style-type: none"> • 첨단 농기구 및 핵심부품 발전 가속화
신소재	<ul style="list-style-type: none"> • 신소재 핵심기술과 설비 연구개발
바이오 의약 및 고성능 의료기계	<ul style="list-style-type: none"> • 영상설비, 의료용 로봇 등 고성능 의료기기, 스마트 웨어러블기기, 원격진료, 3D 바이오프린터, 다용도 줄기세포 등

* 주: 중국 국무원; 산업연구원(2016).

** 볼드체는 「고도화 계획」의 핵심 중대프로젝트와 중첩되는 영역.

즉, 중국 철강산업의 고도화 추진전략은 단순히 철강산업의 경쟁력 확보에 국한되는 것이 아니라 중국 산업 고도화 로드맵에 따라 유관 산업과 연계된 혁신전략으로 추진되고 있다. 그리고 그 최상위 로드맵에 해당되는 것이 「중국제조 2025」로서 「중국제조 2025」는 중국 산업 전반의 총체적 고도화 전략을 확정하고 각 산업간의 유기적 연결고리를 명확화 하는 역할을 하고 있다. 중국 철강산업은 「중국제조 2025」의 핵심영역 중 해양장비·

첨단선박, 고속철도 운송장비 등과 연계되어 이들 산업이 발전할 수 있도록 하는 기초 역량으로서 역할하는 동시에, 이를 통하여 철강산업 본연의 경쟁력을 제고하는 것을 전략으로 하고 있다.

이러한 체계는 다른 산업 역시 마찬가지다. 예를 들어, 제조업의 스마트 제조에 대하여 「스마트 제조 발전규획(智能制造发展规划)(2016~2020)」이 발표되었는데, 이 역시 「고도화 규획」과 마찬가지로 「13·5 계획」, 「제조업과 인터넷 융합발전에 관한 지도의견(国务院关于深化制造业与互联网融合发展的指导意见)」 및 「중국제조 2025」에 의거하여 작성된 것임을 밝히면서 다수의 중점영역이 「중국제조 2025」와 연계된 형태로 구성되어 있다.

〈표-5〉 「스마트 제조 발전규획(2016~2020)」이 규정하는 중점업무

주요 업무	세부 내용
스마트 제조장비 개발 속도 제고	<ul style="list-style-type: none"> 「중국제조 2025」의 10대 중점영역과 연계 핵심장비, 핵심 소프트웨어, 산업인터넷 시스템 개발 차세대 통신기술과 연계하여 스마트자동차, 서비스로봇 등의 연구개발, 설계 및 산업화
주요 범용기술 혁신 강화	<ul style="list-style-type: none"> 스마트 제조의 핵심기술장비, 스마트제품, 핵심장비, 고정밀 운동제어, 스마트 통제, 모방방지, 산업인터넷 안전 등과 관련된 핵심적 범용기술의 연구개발
스마트 제조 표준 시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> 국가 스마트 제조 표준체계 건립 핵심기술 표준, 산업응용 표준에 대한 연구 표준시험인증 플랫폼(시스템) 구축
산업인터넷 기초 구축	<ul style="list-style-type: none"> 신형 산업인터넷 설비 및 시스템의 연구 및 개발 산업인터넷 실험·인증 플랫폼 구축 산업 클라우드 및 빅데이터 플랫폼 구축
스마트 제조 시범지역 및 산업 지정	<ul style="list-style-type: none"> 지역, 업종에 따라 중점기업을 지정 분산형 스마트 제조, 인터넷협동제조, 원격서비스, 산업클라우드 플랫폼 등 모델에 따른 시범지역 및 산업 선정
핵심영역의 스마트화 추진	<ul style="list-style-type: none"> 「중국제조 2025」의 10대 중점영역과 연계된 기술과 산업의 연결 전통산업의 친환경 개조, 중점 제조업의 친환경 수준 제고
중소기업의 스마트혁신 촉진	<ul style="list-style-type: none"> 선두기업의 중소기업의 자동화, 정보화 발전 기제를 이끌도록 하여 중소기업의 스마트수준을 제고

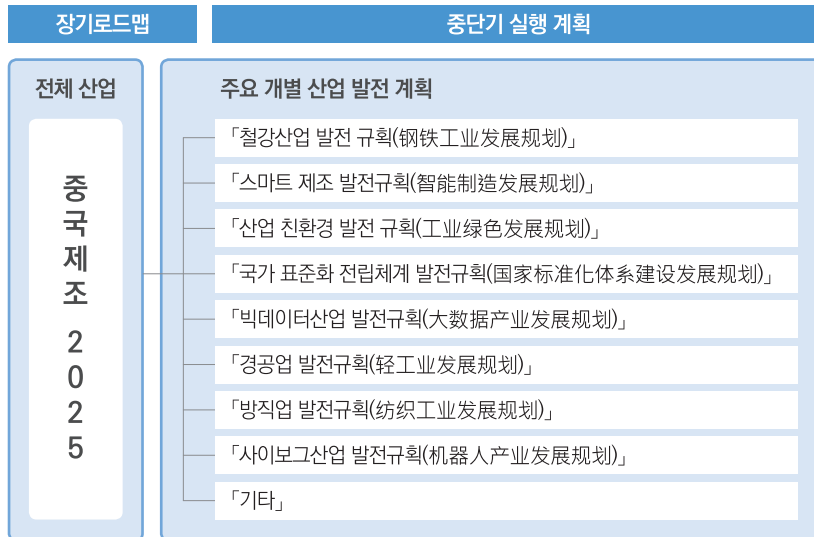
주요 업무	세부 내용
친환경 스마트 제조 시스템 개발	• 설비, 자동화, 소프트웨어, 정보기술 등 다른 영역의 협력을 강화하고 산업간 연계와 협력을 통하여 공동발전을 촉진
지역별 스마트 제조 공동개발 촉진	• 「중국제조 2025」와 연계하여 제조업 수준에 따른 발전 촉진
스마트 제조 인력양성	• 대학 등에서 관련 학과를 설치하는 것을 지원

* 주: 「스마트 제조 발전규획(2016~2020)」을 바탕으로 필자 정리

** 볼드체는 「중국제조 2025」와 직접 연계되어 있는 영역

결국, 중국의 모든 산업고도화 계획은 모두 「중국제조 2025」에서 확정된 원칙과 방향성에 따라 세부적인 계획을 작성하여 추진된다고 볼 수 있다. 이러한 방식은 각 산업 간 연계를 강화함으로써 산업 전반의 경쟁력 제고에 보다 유리할 뿐만 중국 정부가 의욕적으로 추진하는 신형산업 육성에도 효과적인 방안인 것으로 평가할 수 있다.

〈그림-1〉 「중국제조 2025」 및 중국의 주요 산업별 고도화 계획



* 주: 필자 작성.

이와 더불어 업계의 자율적인 통제를 활용한 자율통제를 강화하는 것 역시 주목해야 할 부분이다. 중국은 협회를 통한 자율통제를 강화하여 업계의 의견을 정확하게 정책으로 반영하는 통로로서 활용하는 한편, 사회적 감독과 감시의 수단으로서 활용할 것을 밝히고 있다(「의견」 제15조). 정부의 직접 특정조치를 취하는 것은 시장의 신뢰도를 낮추거나 혹은 최근 격화되는 무역분쟁 국면에서 분쟁의 빌미가 될 수 있다는 점에서 협회를 통한 자율적 통제가 더욱 강화될 가능성은 높으며, 특히 중국의 경우, 정부 및 중국 공산당이 업계협회를 통제하는 것이 충분히 가능한만큼 중국이 공식적으로 추진하기 부담스러운 정책을 업계의 자율통제의 형식으로 추진될 가능성이 높아 보인다. 우리로서는 이러한 자율통제에 대해서도 면밀한 검토가 필요하며, 또한 우리 역시 협회를 적극적으로 활용하는 산업고도화 방안에 대해서도 연구가 필요할 것으로 보인다.

IV. 평가와 전망

중국은 현재 개혁개방이라는 고속성장의 시기를 지나 혁신과 산업고도화라는 과제에 직면하고 있다. 이를 해결하기 위한 중국 정부의 총체적인 방안은 역시 「중국제조 2025」라고 할 수 있으며 각 산업별 정책은 이를 보다 구체화, 명확화한 것으로 볼 수 있다. 중국 철강산업 역시 「중국제조 2025」를 바탕으로 하여 철강산업의 구조조정 및 발전방안을 규정하고 있는 형식을 취하고 있다. 이러한 모델은 향후 지속가능한 발전을 위한 신형 산업을 선정하고 이를 육성하는 과정에서 각 산업의 발전방향을 명확하게 규정하여 정책집행의 효율성을 확보하는 한편 산업 전반의 유기적인 발전을 추진하기 용이하다는 측면에서 긍정적인 평가를 할 수 있다. 따라서 우리 역시 개별 산업이 아닌 산업 전반에 대한 중·장기 구조조정 및 고도화 정책을 수립하고, 이와 유기적인 연계가 강화된 개별 산업정책의 제정에 대하여 검토할 필요가 있다.

한편, 철강산업과 같이 구조조정이 시급한 산업에 대하여 중국은 부실채권이나 실직자 문제 등에 대하여 보다 적극적인 역할을 명시하고 있는데, 이는 부실기업의 다수가 국유기업이라는 점에서 기인한 것으로 보인다. 우리가 중국과 같이 적극적인 역할을 담당하는 것은 과도한 시장개입이라는 비판이 가능하다는 점에서 일정한 한계가 있으나 현실적이고 실질적인 문제를 해결한다는 측면에서는 그 정책적 시사점은 분명한 것으로 보인다. 특히 지역 및 기업별로 상황이 매우 다른 중국은 국가 차원의 정책은 대원칙만을 규정하고 실무적인 사안은 개별 기업이나 지방정부 차원에서 추진되는 사례가 많기 때문에, 우리의 정책입안 과정에서는 이들 개별 사안에 대한 심도있는 검토가 필요할 것으로 보인다.

보충적으로 지적하고자 하는 것은 중국의 이러한 모델이 근본적인 한계가 있다는 것이다. 앞서 검토한 중국 철강산업의 구조조정과 산업고도화 방안은 정부가 주도하고 있으며, 실제 바오우 강철의 출범은 시장의 논리가 아닌 정부의 의지에 따라 추진되었다. 정부주도형 산업발전 모델이 신항산업의 육성에도 유효한가에 대해서는 아직 충분히 증명되지 않았으며 시장논리가 아닌 정부의 논리를 통한 비효율성이 발생할 여지가 있다. 동일한 문제를 해결하기 위한 검토로서 중국의 사례는 충분한 시사점을 가지고 있으나, 그것의 직접적인 적용에는 신중한 태도가 필요하다.

현재 시점에서 중국의 산업 구조조정과 신산업 전환에 대하여 평가하는 것은 어렵다. 아직 그 성과나 문제점이 충분히 드러나지 않았기 때문이다. 다만, 정책의 방향성은 충분히 설득력 있고, 실현 가능성도 높기 때문에 「13·5 계획」 기간 종료 이후에 발표되는 각종 지표를 검토하여 그동안의 성과와 미비점에 대하여 추가적인 연구가 후속되어야 할 것이다.

참고문헌

- 노은영, “중국의 기업구조조정제도에 관한 소고 - 타율적 기업구조조정을 중심으로 -”, 은행법연구 제9권 제1호, 은행법학회, 2016.
- 남대엽·김선진, “중국 구조조정 정책 실효성 검증: 철강산업 시장집중도를 중심으로”, 현대중국연구 제18집 4호, 현대중국학회, 2017.
- 구진경, “‘중국제조 2025’ 추진 과정과 시사점”, 산업동향 브리프 제81권, 산업연구원, 2016.
- 聂辉华, 中国僵尸企业研究报告: 现状, 原因和对策, 中国社会科学出版社, 2016, http://nads.ruc.edu.cn/upfile/file/20160727155621_848924_58213.pdf (최근 접속일: 2020. 8. 13).
- 심상형, “디타오강 (地條鋼) 폐쇄의 나비효과: 중국 철강산업의 구조조정은 계속될까?”, Chindia plus 126호, 포스코경영연구원, 2017.
- 지만수, “중국 기업 구조조정 정책의 주요 내용과 평가” 주간 금융브리프 25권 16호, 한국금융연구원, 2016.
- 지만수, “중국 기업퇴출 체계의 현황과 문제점”, 주간 금융브리프 25권 28호, 한국금융연구원, 2016.
- 최정석·김형근, “중국제조 2025와 철강산업의 연관분석”, 한중사회과학연구 통권 49호, 한중관계연구원, 2018.

KLRI

맞춤형 법제정보 신청 안내

한국법제연구원 글로벌법제전략팀은 정부부처, 공공기관 등을 대상으로 외국 법제 조사 신청을 받아, 조사결과를 무료로 제공하고 있습니다.

제공내용 정보

- 주요 국가(미국, 영국, 캐나다, 호주, 독일, 프랑스, 일본, 중국 등) 법령의 제·개정 내용
 - 국내 현안에 대한 외국 법제 현황 및 내용
 - 정부 입법 정책 수립에 필요한 외국 법령 정보
 - 정부 부처 관련 업무에 대한 법령 정보
- ※ 개인적인 연구(예, 학위논문 작성) 관련 및 단순 법령은 제외되며, 내용이 지나치게 광범위하거나 모호한 범위의 정보제공은 불가능할 수 있습니다.

신청방법

- 한국법제연구원 홈페이지(www.klri.re.kr)를 통하여 신청을 받습니다.
- * 홈페이지 접속 → 좌측 하단의 수요자 맞춤 서비스 중 “맞춤형 외국법제정보 신청하기 GO” Click (회원가입 후 로그인)
- 최신외국법제정보 담당자에게 메일로 신청하실 수 있습니다.
- * 신청메일주소 : foreignlaw@klri.re.kr
- ※ 신청시, 대상 국가 법령 및 제도의 명칭 등을 구체적으로 명시하여야 합니다.

접수 및 문의



TEL. (044) 861-0482
E-Mail. foreignlaw@klri.re.kr

FAX. (044) 868-9919
www.klri.re.kr

배포

- 정기간행물 형식으로 발간되고 있으며, 정부부처, 공공기관 등에 배포 중입니다.
- 신청하시는 경우 ‘최신외국법제정보’를 무료로 보내드립니다.

ISSN 1976-0760



미래혁신과 국민행복을
추구하는 글로벌 입법
연구 플랫폼
한국법제연구원



발행일 2020년 10월 15일 | 발행인 김계홍 | 발행처 한국법제연구원 (www.klri.re.kr)

주소 30147 세종특별자치시 국책연구원로15 한국법제연구원

TEL (044) 861-0300 | FAX (044) 868-9913

