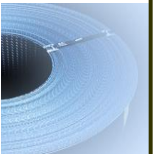


2008. 5. 20

POSRI CEO REPORT

최근 중국 정부의 정책변화와 시사점



김동하, 정철호

〈 최근 중국 정부의 정책변화와 시사점 〉

- 중국 정부는 제17차 전당대회('07.10.)에서 ‘빠른 성장에서 좋은 성장’ 이라는 정책 강령 제시 후, 중점 시책의 추진을 위해 제11기 전인대('08.03.)에서 법제화 및 정책화
- 질적 성장, 산업구조 고도화, 지속가능 발전이라는 정책 방향이 제시되었으며, 이에 따라 5개 부문에서 중점 시책이 추진 중

[노동자 권익 보호]

- ✓ 노동계약법 등을 통해 고용 안정성 및 관리 감독을 강화하고 있으며, 추가 법률 제정으로 임금 및 복지 조건 개선에도 주력할 예정

[외자기업 특혜 축소]

- ✓ 기업소득세율 상향 조정(15%→25%), 일반 제조업에 대한 외자유치 장려 혜택 폐지 등으로 외자기업이 향유하던 특혜가 축소 및 폐지

[환경 및 에너지 규제 강화]

- ✓ 新 에너지절약법 발효로 기업의 에너지 절약이 의무화 되었으며, 新 수질오염방지법 시행으로 오염물 배출 기준이 강화될 전망

[공정거래 환경 조성]

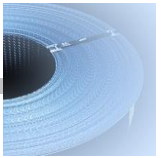
- ✓ ‘반독점법’ 제정으로 외자 규제와 함께 국유기업 개혁을 촉진하며, ‘과산법’과 ‘물권법’으로 기업 퇴출 메커니즘과 안정적 경영기반 마련

[자본 자유화 확대]

- ✓ 美·中 전략 대화에서 양국은 금융시장 확대에 합의했으며, 중국 지도부 역시 점진적인 자본 자유화 추진 의사를 천명

- 향후 환경 및 노무비용, 세금부담 증대로 현지 법인 경영의 어려움이 예상되며, 범용 업종에 대한 신규 진출 기회는 제약을 받게 될 전망
- ☞ 인력 운영계획 수립, 원가절감 노력 등이 요구되며, 신규 도입 예정인 법률·법규에 대해 적극적이고 선제적인 대응이 필요
- ☞ 환경보호 및 에너지 절감 설비와 기술 등 신규 비즈니스의 기회 포착을 위한 노력이 필요

Executive Summary



목 차

I. 중국 정부의 정책 기초.....	1
II. 분야별 중점 시책	3
III. 2008년 거시경제 운영과 정부 조직 개편	8
IV. 시사점.....	10

I. 중국 정부의 정책 기조

□ 중국 정부의 정책 기조는 전당대회에서 정책 강령이 정해진 후, 전인대에서 입법화 및 정책화

○ 후진타오 정부는 2007년 10월에 개최된 제17차 전당대회에서 9인 중앙정치국 상무위원을 선임하여 당 최고지도부를 구성하고 집권 2기를 출범

- 상무위원 중 4명이 신임이며, 특히 개혁개방 성향의 시진핑(習近平)과 분배와 균형을 강조하는 리커창(李克強)은 50대 지도자로, 지역·계층·세력별 안배가 균형 있게 이뤄졌다고 평가

○ 후진타오 정부는 제17차 전당대회에서 ‘빠른 성장에서 좋은 성장으로(又好又快)’로 요약되는 집권 2기 정책 강령을 제시

○ 2008년 3월, 제11기 전인대가 개최되어 강령에 따른 정책 방향이 제시되고 법제화 되었으며, 국가수반 선출 후 행정부 인선 작업 진행

- 9인 상무위원 중 5세대 지도부 후보자 2인 중 시진핑은 국가부주석에, 리커창은 수석부총리에 선임되면서 행정부 요직에 발탁

용어 설명

중국 최고 권력층: 공산당 총서기를 포함한 9인의 중앙정치국 상무위원(임기 5년, 연임 가능)

17차 공산당 전대: 제17차 중국 공산당 전국대표대회의 공식 약칭
매 5년마다 개최되는 중국 공산당의 전당대회

후진타오 집권 1기: 2002년 11월~2007년 10월(16차 전대 회기)

후진타오 집권 2기: 2007년 11월~2012년 10월(17차 전대 회기)

전인대(全人代): 우리 국회에 해당되는 전국 인민대표 대회

□ 2008년 3월 개최된 제11기 전인대에서는 질적 성장, 산업 구조 고도화, 지속가능 발전이라는 정책 방향과 함께 다섯 가지 중점시책이 제시되면서 중국 정부의 정책 변화를 예고

○ 다섯 가지 중점시책으로는 ①노동자 권익보호, ②외자기업 특혜 축소, ③환경 및 에너지 규제강화, ④공정거래 환경조성, ⑤자본 자유화 확대 등이며, 이러한 정책 변화에 따라 對 중국 비즈니스 여건이 크게 변화될 전망

<그림 1> 최근 중국 전당대회와 전인대 이슈 및 결과



<표 1> 후진타오 집권 2기 국무위원(행정부) 구성

직위	성명	연령	담당업무	비고
국가주석	* 후진타오	66	국가 수반	-
국가 부주석	시진핑	55	-	前 상하이시 서기
총리	* 원자바오	66	행정부 수반	-
부총리	리커창	53	수석부총리, 경제 총괄	前 랴오닝성 서기
	왕치산	60	재정 금융	前 인민은행 부행장
	장더장	61	산업, 교통	前 광둥성 서기
	* 후이량위	64	농업	前 장쑤성 서기
국무위원 (부총리급)	류엔둥	63	사회 교육	前 공산당 통일선전 부장 (女)
	다이빙궈	67	외교	외교부 차관
	량광례	68	국방	국방부 장관
	멍젠주	61	정법	공안부 장관
	마카이	62	행정	발개위 주임

주: * 표시는 재임.

자료: 신화망 자료 종합(2008.3)

II. 분야별 중점 시책

1. 노동자 권익 보호

□ 중국 정부는 기존 노동법('94년 제정)을 정비·강화한 '노동계약법'을 2008년 1월 1일자로 실시하여 고용 안정성 및 관리 감독을 강화

○ 노동계약법은 장기 고용계약을 유도하고 있으며, 처벌 규정과 해고 요건을 강화하고, 퇴직금 지급을 의무화

－ 1년제 단기계약 3회 차 체결 시 정년계약이 의무화 되었으며, 퇴직금의 경우 계약만료 시는 물론 중도 해고 시에도 지급 의무화

－ 노동계약법과 위배되는 회사의 기존 내규는 무효화되며, 근로계약에 대한 단체협약 체결을 규정화하였고, 내규 제정 및 변경 시 노조와의 협의를 의무화

□ 여성 등 취약 계층에 대한 불평등 고용을 금지하였고, 임금 및 복지에 대한 노동쟁의 신속처리를 규정

○ 금년 1월 자로 집행되는 '취업촉진법'에 따르면, 여성, 농민, 장애인에 대한 불평등 고용을 금지

○ 금년 5월부터 발효된 '노동쟁의조정중재법'은 임금, 퇴직금, 사회보험 등은 소송절차 없이 중재위원회 판정으로 종결하며, 쟁의 신청시효 단축과 기간축소를 규정

□ 중국 정부는 임금 및 복지 조건 개선을 위해 '임금조례', '사회보험법' 제정 등 지속적인 노력을 추진

○ 금년 3월에 논의된 '임금조례' 초안에 따르면, 임금 단체협약권을 노조에 신규로 부여하였으며, 임금 기준의 구성과 인상 방식은 노사 협의로 결정하도록 제시

－ 협약 대상은 임금 기준, 분배 제도, 분배 형식, 지불 방법 등

- 중앙 정부 차원에서 최저 임금제 표준 규약이 마련되고 있으며, 이는 각 지역별로도 차등화 된 최저 임금제도를 통일화
 - 2007년도 중국 최고 경제력의 상하이시와 대표적인 빈곤지역인 귀주성의 최저 임금 격차는 29.2%(2006년에는 36.3%)
- 각 지역별로 상이한 4대 보장보험의 가입 기준, 수혜 범위 등 관련 규칙을 통일하고자 ‘사회보험법’ 신설을 준비
 - 4대 보험은 양로, 의료, 실업보험, 주택기금 등이며, 현재 각 지역별로 가입 의무화 정도가 상이하어 일부 기업은 가입을 회피하고 있는 실정

2. 외자기업 특혜 축소

□ 외자기업 기업소득세율을 25%로 상향 조정하여 중국 기업에 대한 역차별 해소

- 금년 1월 자로 발효된 ‘新 기업소득세법’에 따르면 외자기업에 최대 15%까지 특혜를 주었던 기업소득세율을 모든 기업에 대해 25%로 상향 조정
 - 이전 중국 기업의 세율은 33%였으나, 이번 조치로 8%포인트 절감
 - 지역별 차등 혜택도 폐지되어, 이전에 경제특구(15%) 및 연해개방구(24%)에 입주한 외자기업에 부여된 특혜도 철폐

□ 중국 정부의 외자정책 기조를 보면, 범용기술에 대한 우대 조건은 축소하고 있으며, 환경 및 에너지 관련 신기술 도입에 적극적

- 제5차 외상투자목록('07.12)을 공포하여, 철강, 비철금속 압연, 일부 화학품은 장려 항목에서 제외하였고, 환경 및 재생 에너지 설비·기술, 물류, 서비스의 도입은 장려
- 석탄 등 희귀 광물자원, 담배·음료 등 일반 제조업은 도입을 제한
 - ‘외상투자목록’은 FDI 도입에 따른 가이드 라인으로, 장려 항목은 설비수입 관세 면제 등 혜택이 주어지며, 제한 항목은 엄격한 인허가 심사가 진행

3. 환경 및 에너지 규제 강화

□ 2008년 4월, ‘新 에너지절약법’ 발효에 따라 공업, 교통운수, 공공기관의 에너지 절약이 의무화

- 대상 산업은 철강, 유색금속, 석유, 석탄, 건축자재 등이며, 지역별 에너지 절약 목표 책정 후 이를 기업별로 할당
 - － 지역별 달성도를 지방지도자 평가에 반영할 계획
- 중앙 정부는 2010년 GDP 단위당 에너지 소비율을 2006년 대비 20%포인트 절감하는 목표를 제시
 - － 국무원 산하 연구기관인 국무원발전연구중심(DRC)의 추산에 따르면, 목표 달성을 위해 철강 등 대상 산업은 매년 5%~7.5% 수준의 에너지 절감이 필수

<표 2> 2010년 부문별 에너지 효율 향상 목표

철강	화학	건축자재	전력	교통운수
6%	5%	7.5%	5.9%	3%

주: 연간 GDP 8.5% 성장을 기준으로 할 경우.

자료: DRC(2008.03.07)

□ 2008년 6월 자로 시행되는 ‘新 수질오염방지법’에 따라 오염물 배출 기준이 강화될 예정

- 지역별 배출 총량제 및 지방 정부 오염 책임제를 도입하였고, 주요 산업의 수질 오염형 낙후설비 목록을 제정하여 도태 의무를 명시
 - － 중앙 정부는 2010년까지 오염물 배출 총량을 2006년 대비 10%포인트 축소할 계획(도시 오수 처리율 목표: 2006년 56% → 2010년 70% 이상)
- 제11기 전인대에서 초안 심의과정을 거친 ‘순환경제법’은 자원 재활용과 폐기물·폐수 처리 기준을 강화

4. 공정거래 환경 조성

□ 최근 중국 정부는 ‘반독점법’ 제정을 통해 외자 규제는 물론 국유기업 개혁을 촉진

- 2008년 8월부터 발효되는 ‘반독점법’은 독점행위 금지를 통해 내자 및 외자기업의 시장 지배에 대한 규제를 규정
 - － 기업합병의 경우, 경영자 1인 지분 50% 이상을 심의기준으로 하였으며, 업계는 이를 외자기업의 시장점유율 확대에 대한 견제 조치로 해석
- 국유기업 간 지방보호주의 철폐를 위해 ‘행정 독점’ 금지조항을 ‘반독점법’ 내에 마련

□ ‘파산법(’07.06.)’을 통해, 경영능력이 소진한 기업 퇴출 메커니즘을 새롭게 구축했으며, 물권법(’07.08.)을 제정하여 토지재산권 보장을 통한 안정적 기업경영 기반 마련

- 물권법의 제정으로 지방 정부의 자의적인 공장 부지 수용에 대해 법적 보호장치가 마련

<표 3> 반독점법의 주요 내용

대상 범위	국내 및 외자기업의 중국 시장에 대한 독점행위 금지
규제 항목 및 심의 대상기준	• 독점합의(카르텔), 시장지배 지위 남용 - 시장점유율: 1社 50% 이상, 2社 2/3 이상, 3社 75% 이상 • 기업합병(심의기준: 경영자 1인 지분 50% 이상)

자료: 발개위(發改委) 정책법규 자료 DB(2008.05.)

5. 자본 자유화 확대

□ 중국 주식시장은 A주(내국인)와 B주(외국인)로 분리 운영되고 있으나, 2002년에 외국기관투자자(QFII) 제도를 도입하면서 A주에 대한 제한적 외국인 투자를 허용

- B주는 외국인에게 개인투자를 허용했으나, 상장 종목 수는 A주 대비 7.5%(109개)에 불과

- QFII 제도의 경우, 투자 한도의 점진적 확대를 통해 외국 자본의 유입을 조절
- 2007년 美·中 전략 대화에서 양국은 중국 금융시장 확대에 합의
 - 2차 대화('07.05.)에서 양국은 QFII 한도를 기존의 100억 달러에서 300억 달러로 확대하기로 합의
 - 3차 대화('07.12)에서는 중국 진출 외자은행 및 기업의 위안화 주식 및 채권 발행을 허용하기로 합의
- 중국 지도부 역시 금년 3월 제11기 전인대에서 자본 자유화의 점진적 추진 의사를 표명(원자바오 총리 정부 보고)
- 핫머니 유입 급증 우려로 증시 개방 속도는 완만할 것으로 예상
 - 중국 상무부 전망에 따르면, 2007년 1,171억 달러였던 핫머니 유입액은 2008년에는 2,500억 달러에 달할 전망
 - 이러한 핫머니 유입 급증세는 위안화 절상 기대와 미중 간 금리가 역전된 것에 기인(2008년 3월 1년 만기 국채금리: 중국 3.5%, 미국 1.55%)
- 반면 중국 정부는 중국 자본의 해외 유출을 장려하고 있으며, 그 배경은 과다 외환 유입에 따른 부작용(인플레이/자산버블) 해소와 해외자원 및 선진기술 확보 필요성 증대에 기인
 - 2006년 이후 중국 기관투자자(QDII)에 해외증시 투자를 허용했으며, 2007년 해외주식 및 채권투자 규모는 1,000억 달러
 - 중국 기업의 해외 IPO도 급증하고 있어, 2007년 1월~11월간 382억 달러를 기록
 - 2007년 9월에 설립한 국부펀드를 통해 해외 자원 및 기업 인수를 적극 추진 중
 - 국부펀드의 자본금은 2,000억 달러이며, 이미 미국 Morgan Stanley, 사모펀드 등의 지분을 매입
 - 호주 자원시장의 외국인 투자비중을 보면, 중국 34%, 스위스 32%, 캐나다 12%로 중국 자본이 우위를 점유

Ⅲ. 2008년 거시경제 운영과 정부 조직 개편

1. 2008년 거시경제 운영

□ 2008년 중국 거시경제 운영의 중점 사항은 물가상승 억제와 긴축 통화 정책

○ 원자바오 총리는 2008년도 정부 업무 보고에서 재난시스템 확립, 농촌개혁, 행정관리체제 개혁 등 추가 중점 정책방향 제시

□ 올해 GDP 성장률을 전년보다 3.4%포인트 감소한 8%로 제시하였으며, 경제 안정을 위해 안정적 재정정책과 위축적 통화정책 실시를 천명

○ 중앙 정부의 예산적자 규모를 지난해보다 650억 위안 줄여든 1,800억 위안으로 책정하고, 국채투자도 작년보다 200억 위안 적은 300억 위안을 배정

- 중앙 예산 내의 경상적 건설투자를 늘려 1,521억 위안을 배정하고 지난해 7,239억 위안의 재정예산 초과수입을 합리적으로 배정
- 올해 긴축 통화정책을 실시해 투명한 시장행위와 금리, 공개시장조작, 지준율 등 각종 정책수단을 종합적으로 동원해 유동성 과잉을 해소할 계획
- 신용대출 구조를 최적화하고 대출 조건을 엄격히 하는 조치를 병행해 에너지 소모가 크고 오염물 배출이 많은 기업과 생산능력 과잉인 업종에 대해 대출 증가를 통제할 예정

□ 위안화 환율 형성 메커니즘을 보완해 변동 폭을 높이며, 외환 결제 보완을 통한 해외자본 유동성 관리감독 강화 및 자본수지 항목의 점진적인 자유화 등을 추진

○ 금년 4월 10일, 위안화 환율이 처음으로 달러당 6위안대에 진입하여, 인민은행 기준 환율이 달러당 6.9920위안으로 고시

- 위안화 환율의 달러당 6위안대 진입은 2005년 7월 21일 변동환율제 개혁 후 처음이며, 이로써 환율 개혁으로 2.1% 절상된 후 다시 16% 절상
- 2008년 들어서만 4.3%의 절상 폭을 보였으며, 이는 지난해 전체 절상 폭의 절반을 넘는 수치(2008년 5월 14일 기준가 6.9987:1\$)

□ 4.8%로 제시된 물가상승률 목표 달성을 위해 관련 시스템을 정비하며, 투자 및 수출에 치중된 성장 방식 전환에 주력할 계획

- 물가 안정을 위해 공업용 양곡과 식량의 수출 통제, 비축 체계의 건전화, 자원성 제품 및 공공서비스 가격 통제, 시장 가격 감독 강화, 농업생산재 가격의 빠른 상승 억제 등에 주력할 계획
- 기존의 투자, 수출 증가에 의존하던 경제 구조에서 내수를 확대 소비, 투자, 수출 세 분야를 동시에 증가시키는 방향으로 전환
- 국유기업의 개혁 추진, 재정세무 체제개혁, 금융체제 개혁 및 금융감독관리 강화, 대외개방 확대 등도 지속적으로 추진

<표 4> 2008년 중국 거시경제 목표

	2008 년	전년대비
GDP 성장	8%	-3.4%포인트
소비자 물가	4.8%	동일 수준
도시실업률	4.5%	+0.5% 포인트

자료: 제11기 전인대 정부업무보고(2008.03.)

2. 정부 조직개편

□ 제11기 전인대에서는 ‘대부제(大部制)’로 대표되는 정부조직 개혁 방안을 확정하고 5개 중앙부처를 신설

- ‘대부제’는 통폐합을 통한 효율적인 정부조직 구성을 목적으로, 국무원 산하에 공업정보부와 교통운수부, 인력자원사회보장부, 환경보호부, 주택도시농촌건설부 등 5개 중앙 부처를 신설하는 것
- 이는 당초 개혁안보다 후퇴된 것이나, 향후 대화와 조정을 통해 정부조직 효율화 작업이 지속적으로 진행될 전망
 - 금융·에너지·농림 대부제를 포함해 6개 분야의 대대적 개편이 예상되었으나, 개편 폭이 줄어든 것은 부처 간 이해관계와 저항 때문
 - 중국인민은행과 3대 금융감독기구(은감위, 증감위, 보험감독관리위) 관리체제를 단일기구로 통합하려는 금융 대부제 방안은 부처 간 이해로, 국가에너지부에 대한 독립 중앙부처 신설안은 유관기관과 대형석유사들의 저항으로, 농림 대부제안은 시기상조론으로 무산

<표 5> 제11기 전인대에 제출된 중국 정부조직 개혁안

신설 부서	통폐합 부서/기능	관장 부문	비고
공업정보부	정보산업부+국방과학기술 공업위원회 공업부문+발 개위 공업부문	공업 및 IT	기존 정보산업부 폐지 연초전매국 관리
교통운수부	산하 국가민간항공국, 국 가우정국 신설	교통, 운수	기존 중국민간항 공총국 폐지
인력자원 사회보 장부	산하 국가공무원국 신설 기존 2개 부처 폐지	사회 복지	인사부, 노동사회 보장부 폐지
환경보호부	-	환경보호	기존 국가환경보 호총국을 승격
주택 및 도시 농촌 건설부	기존 건설부 폐지	건설	-
국가에너지국	-	에너지	발개위에 설치

자료: 신화망 자료 종합(2008.03.)

IV. 시사점

□ 중국 정부의 최근 정책변화에 따라 현지법인 경영에 어려움이 예상되며, 경쟁력을 상실하고 있는 일반 제조업 등에 대한 신규 진출 기회는 제약을 받을 전망

○ 친 노동자 환경 조성으로, 노무비용 부담 증대 및 노사 마찰 발생 가능성이 늘어날 전망

☞ 보다 치밀한 중장기 인력 운영계획 수립이 필요하며, 현행 법률·법규에 입각한 전문적인 노무관리 기능 강화 요구

○ 기업 에너지 절약 의무화 및 환경규제 강화 요구가 증대됨에 따라 관련 법규 준수 및 향후 강화 예정인 법규 및 정책 영향에 대한 분석이 필요

☞ 새로 도입되거나 향후 예정된 법규·정책에 대응, 자체 기준을 높이는 등 적극적이고 선제적인 대처가 필요

○ 기업 노무비용, 기업소득세 등 비용 부담 증대에 따라 수익성에 영향이 있을 전망

☞ Local 기준이 아닌 자국 수준의 원가절감 활동 강화가 요구

□ 반면 중국 산업구조 고도화 과정에서 환경보호·에너지 절감 설비와 기술 등 신규 비즈니스 기회가 창출될 전망인 바, 이에 대한 적극적인 참여가 필요

○ 하이테크 관련 산업, 중서부 진출기업 등에 대한 일부 특혜조치는 신설되거나 유보된 바, 이에 대한 면밀한 검토도 요구

김동하 (Tel 02-3457-8121, e-mail: dhkim@posri.re.kr)

정철호 (Tel 02-3457-8122, e-mail: chchung@posri.re.kr)