creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

[UCI]I804:21031-200000373298

행정학석사 학위논문

중국 동북지역 경제개발을 위한 랴오닝성의 재정정책에 관한 연구

A Research on Northeastern Regional Economic Development Financing Policy of Liaoning Province China

2021년 2월

부 경 대 학 교 대 학 원

행정학과

TONG JIACEN

행정학석사 학위논문

중국 동북지역 경제개발을 위한 랴오닝성의 재정정책에 관한 연구

지도교수 이재원

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함

2021년 2월

부 경 대 학 교 대 학 원

행정학과

TONG JIACEN

TONG JIACEN의 행정학석사 학위논문을 인준함

2021년 2월 19일

위 원 장 행정학박사 김창수 (인)

위 원 행정학박사 서재호 (인)

위 원 행정학박사 이재원 (인)

목 차

제1장 서론 ····· 1

제1절 연구의 목적과 내용 ····· 1
제2절 연구의 방법과 구성 ····· 2

제2장 지역 경제개발과 지방정부 재정정책에 대한 정책 ····· 3

제1절 지방정부와 지역 경제개발 ····· 3
1 중국의 행정계층과 지방정부의 책임성 배분 ····· 3
2 중앙정부와 지방정부의 재정관계의 변화 ····· 5
3 지역 경제개발의 정책수단 : 재정지출과 조세 ····· 11
제2절 재정정책의 기본기능 ····· 17
제3절 선행연구 ····· 20

제3장 중국 동북지역의 경제 현황과 재정정책 ····· 22

제1절 중국 동북3성의 산업구조의 변화 ····· 22
제2절 동북지역의 경제체제의 현황 ····· 27
1 산업체계 ····· 27
2 혁신능력 부족 ····· 29
3 도시체계 취약 ····· 32
4 무역체제 ····· 34
제3절 중국의 지역 경제개발 정책의 전개과정과 동북개발 전략 ····· 35
1 중국 지역개발 전략의 단계별 변화 추세 ····· 35
2 중국 동북개발의 주요 정책 ····· 44
제4절 랴오닝성 재정사업의 주요내용 ····· 48
1 재정정책 활용한 내수확대, 성장촉진 및 구조조정 ····· 48
2 농업 투자 확대, 현역 경제 확장 ····· 49
3 민생을 보장과 사회화합 및 안정 ····· 49
4 재정 개혁 심화 및 재정 성과 향상 ····· 50
제5절 랴오닝성 경제 발전에 대한 지방재정 정책의 효과 ····· 51
1 조세정책의 긍정적 효과 ····· 51
2 재정지출정책의 긍정적 효과 ····· 54

3 사회복지정책의 긍정적 효과 ····· 56
4 지방재정정책의 부정적 효과 ····· 59

제4장 랴오닝성의 지역 경제개발정책의 쟁점과 개선과제 ····· 62

제1절 랴오닝성 지역 경제개발정책의 쟁점 ····· 62
제2절 랴오닝성 지역 경제개발정책의 쟁점의 원인 ····· 65
제3절 랴오닝성 지역 경제개발정책의 개선과제 ····· 68

제5장 결론 ····· 73

참고문헌 ····· 76

부록 ····· 78
중문 요약中文摘要 ····· 78
중문 목차中文目录 ····· 79

중국 동북지역 경제개발을 위한 랴오닝성의 재정정책에 관한 연구

TONG JIACEN

부경대학교 대학원 행정학과

요 약

동북 노(老)공업기지는 중국의 국민경제 발전에서 매우 중요한 위치를 차지한다. 동북지역의 노공업 기지를 진흥시키는 것은 중국이 금세기 초에 실시한 중요한 경제 발전 전략이다. 2000년대 들어 두드러진 성과를 거두고 있는 동북지역 경제발전은 제12차 5개년 계획시기(2011) 전국경제가 새로운 상식에 진입한 가운데 성장둔화 현상을 보이고 있다. 북동지역GDP 성장률 계속 하락 2015년 GDP 성장률은 1.1%에 불과하다.

동북 노공업기지의 중요한 부분인 랴오닝성은 개혁개방이 진행되면서 지역경제 발전의 잠재력을 잃었다. 동북지역의 노공업기지를 국가가 진흥시키는 정책이 점차적으로 실시됨에 따라, 랴오닝성의 연속적인 내놓은 지방재정 정책은 랴오닝성 경제에 좋은 발전 기회를 주었다.

재정정책은 지역 발전을 촉진하는 중요한 수단 중의 하나다. 지방 발전을 촉진하기 위해 국가별, 지역별로 정부가 지역경제 발전 상황과 발전 특성에 맞게 지방재정 정책 수단을 활용해 지역발전을 촉진하는 것이 일반적이다.

본문은 랴오닝성을 중심으로 지방재정정책이 지역경제 발전에 영향을 미치는 재정정책의 상응하는 기능을 분석한다. 또 랴오닝성의 실제 상황을 근거로 현재 랴오닝성의 재정정책이 랴오닝성 지역의 경제 발전에 어떤 긍정적인효과와 부정적인 역할을 하고 있는지를 설명하고 있다. 마지막으로 연구 과정을 통해 랴오닝성의 빠른 경제발전을 위해지방재정정책의 관련 건의를 제출한다.

주제어 : 지방재정, 지역개발, 동북경제

A Research on Northeastern Regional Economic Development Financing Policy of Liaoning Province, China

TONG JIACEN

Department of Public Administration
The Graduate School of Pukyong National University

Abstract

Northeast old industrial base in China occupies an important position in national economic development, the revitalization of northeast old industrial base is a very important economic development strategy for the implementation of our country at the turn of the century. Since entering the 21st century ,economic development in northeast China has made significant achievements, but in the "twelfth five-year" period under the background of the national economy into the new normal, northeast China economy has emerged the phenomenon of growth is slowing. The "twelfth five-year"period in northeast China GDP growth rate continued to fall, in 2015 the rate was the lowest since the reform and opening-up policy, only 1.1%.

Liaoning, as an important part of the northeast old industrial region, where was the basis of the republic industrial development, but with the process of reform and opening up gradually, Liaoning was losing the advantages of regional economic development. As the implementation of revitalizing northeast old industrial base policy, and the Liaoning Province of regional fiscal policies have been gradually implementing have brought good opportunities for economic development.

Fiscal policy is one of the important means of promoting the development of regional development. Different fiscal policy, have different effect on economic development. in order to promote regional economic development, different countries and different areas of government are usually based on the development of regional economy and development characteristics, to take corresponding measures of regional fiscal policies, thereby promoting regional

economy development.

We take Liaoning Province for example, start from regional fiscal policies of Liaoning Province, and analyse how regional fiscal policy make influence on regional economic development, so that we can come to the corresponding function of fiscal policy. Then from the actual situation of Liaoning Province, based on description of the current fiscal policy on economic development in Liaoning Province which positive and negative role. Finally, make relevant recommendations of regional fiscal policy for the healthy and rapid economic development of Liaoning Province.

Keywords : Local finance policy, Reginal development, The northeast economy

PUKYONG NATIONAL UNIVERSITY 부경대학교

제 1 장　서론

제 1 절　연구의 목적과 내용

중국은 1978년 개혁개방정책을 시행한 이후 무한한 잠재력을 발휘해 급속한 경제성장을 유지해 왔다. 2019년 GDP가 14조 4000억 달러에 달하는 세계 2위의 경제대국이자 총무역액은 3조9500억 달러에 달하는 세계 제2위 무역국으로 세계경제성장을 이끄는 기관차 역할을 하고 있다.

급속한 경제성장에도 불구하고 중국 내부적으로 경제적 격차는 계속 심해지고 있다. 중국 정부는 2020년까지 국민을 위한 “비교적 여유 있는 생활”이 가능한 샤오캉(小康)[1]사회건설을 목표로 하고 있다.

이 기간 동부 연해지역과 서부지역을 중심으로 경제발전 전략을 실행하고 상대적으로 소홀했던 동북3성 개발계획을 발표했는데 동북3성 개발계획은 서부대개발에 필적하는 대규모 국가 정책 프로젝트로 창지앙(長江)삼각주, 쥬지앙(珠江)삼각주, 환보하이(還徵海)만 중심의 개발전략에서 벗어나 중국의 균형발전을 모색하고 있다.

동북3성은 과거 중화학공업을 기반으로 하는 중국경제의 핵심이었지만 개혁개방정책 시행으로 경제 성장률과 비중이 크게 둔화됐다. 그 결과 동북은 중국의 저개발 및 후진 지역으로 경제성장에 구조적 침체현상 인 “동북현상”[2]이 나타나고 있다. 동북3성의 발전은 경제개발에서 소홀했던 지역경제의 활성화를 모색하는데에 주목할 가치가 있다.

2000년 이후 실시된 동북개발 정책은 정책적 개발대상에서 50여년 간 소외되어온 저성장 지역을 다시 정책적 지원을 통하여 구조적 문제를 전면적으로 해결하기 위한 목적으로 추진되었다.

---

1) 샤오캉(小康)'은 중산층의 풍족한 삶을 의미하며 공산당 제16기 전국대표대회를 계기로 나타난 핵심어로 의식주가 해결된 중산층 생활을 가리킨다.

2) ‘동북현상’의 구조적 문제점은 첫째, 산업설비의 낙후, 둘째, 국유기업 비중의 과다, 셋째, 외자기업 유치환경의 취약, 넷째, 대외교류에 용이한 대외창구(항구)의 부재 등을 들 수 있다.

그 방향은 “동북현상”의 구조적 문제를 해결하는 것으로 첫째, 1950년대와 1960년대에 투자한 노후 장비를 재건하고 둘째, 중공업 중심의 산업 구조를 개선하여 새로운 첨단산업 기반을 구축하며 셋째, 외자기업 유치에 도움이 되는 경제환경 조성, 넷째, 인프라 구축을 통한 물류환경 개선이다. 특히 랴오닝성은 중국 공업발전의 기초였던 동북 노(老)공업기지의 중요한 구성원으로서 개혁개방이 진행되면서 지역경제발전의 우위를 놓쳤는데 동북의 오래된 공업기지에 대한 국가 진흥정책이 점차 구체화됨에 따라, 랴오닝성이 동북지역 개발을 위해 잇달아 일련의 지방재정 정책을 내놓으면서 동북지역 개발에 좋은 발전 기회를 가져왔다.

본 연구는 랴오닝성을 중심으로 랴오닝성의 지방 재정정책에서 시작하여 지방재정정책이 동북지역 개발에 기여하는 메커니즘과 재정정책에 상응하는 기능을 분석했다. 랴오닝성의 실제 상황에 근거하여, 랴오닝성의 재정 정책을 바탕으로 현재 랴오닝성의 재정정책이 랴오닝지역의 발전에 어떤 긍정적인 작용과 부정적인 작용을 일으켰는지 설명하였다.

제 2 절 연구의 방법과 구성

랴오닝성 재정정책 가운데 동북지역 개발의 촉진에 관한 문헌을 다량 수집하고 열람함으로써 지방재정의 메커니즘을 충분히 갖추고 이러한 연구성과에 대해 통합작업을 진행함으로써 최종적으로 논문의 틀과 구조를 갖추게 되었다.

본 연구는 다섯 부분으로 구성된다. 제1장 서론에서는 연구의 목적과 내용 등을 간략하게 다룬다. 제2장에서는 지역개발과 지방정부 재정정책에 관한 이론적 배경을 기존 이론 및 선행연구를 이용하는 문헌조사를 통해 요약한다. 제3장에서는 정리한 자료를 이용하여 중국 동북지역 경제현황과 재정정책에 대해 연구한다. 제4장에서는 중국 랴오닝성의 지역개발정책의 쟁점과 개선과제를 분석하고 그 결과를 해석 한다. 마지막으로 제5장에서는 연구한 결과들을 종합적으로 검토하여 결론을 제시한다.

제2장 지역 경제개발과 지방정부 재정정책에 대한 정책

제1절 지방정부와 지역 경제개발

1. 중국의 행정계층과 지방정부의 책임성 배분

1) 중국의 행정계층 현황

오랫동안 중국은 단일국가 체제하에서 강력한 중앙집중식 행정시스템을 유지하고 있다. 미국, 러시아, 독일, 캐나다 등 광활한 영토를 가진 대부분의 국가는 연방국가 체제를 선택했지만, 인구 14억, 국토면적 960만㎢ 의 중국이 강력한 단일국가를 유지하는 것은 다소 특별하다. 중국 중앙정부와 지방정부의 재정관계를 살펴보기 위해서는 먼저 중국의 행정계층이 어떻게 형성되어 있는지 살펴볼 필요가 있다.

중국의 지방행정 계층구조는 기본적으로 중앙정부의 하위, 성(省)급 지방정부, 현(縣)급 지방정부, 향(鄕)급 지방정부의 세 계층으로 나뉜다. 그러나 성급과 현급 사이에 지(地)급시와 자치주가 존재해 사실상 4계층제가 됐다. 현재는 성급 지방정부는 모두 23개 성(省)이고 직할시는 4개와 5개의 자치구로 이루어져 있는데, 현급 지방정부는 자치주. 지급시를 포함하여 현, 자치현, 구(區)로 구성되고, 향급 지방정부로는 향(鄕), 민족향(民族鄕), 진(鎭)으로 구성된다.

2) 지방정부의 책임성 배분

중국의 정부 간 재정관계 변화는 경제적 개혁을 통해 이루어지는 방

식이었다. 경제적 효율성 측면에서 공공서비스 전달책임은 성(省)정부 아래 하위정부로 나뉘어졌다. 여러 지방정부 계층별로 책임의 배분이나 지출할당이 합리적으로 이루어졌다고 보기 어려우며, 하위정부에 대한 규제를 가지고 있는 성(省)에 따라 방식과 정도도 매우 다양하다.

(1) 재정지출

중앙인민회의(中央人民會議)의 중앙예산 승인에 따라 상위정부는 하위정부에 보다 많은 기능을 이양하였다. 하위정부는 도시 유지 및 건설 등 미리 지정된 지방의 책임뿐만 아니라 교육 및 보건지출에 대한 서비스 증가분에 대한 책임도 위임받았다.

중국은 공동세와 이전재원을 통해 국세를 배분하는 다계층 정부구조를 유지하고 있으며, 현행 조세체계는 1994년 만들어졌다. 중국의 지방정부 재원조달체계는 중앙정부와의 공동세와 토지세(도시지역 세입의 주요 항목)를 통한 조세제도가 근간을 이루고 있다. 고도성장기간 동안 지방정부 세입도 크게 증가하였으나 이러한 증가세는 향후 부동산경기 위축과 함께 완화될 것으로 예상되어 세수 불안정성에 대한 우려가 제기되고 있다(하능식, 2018).

(2) 조세수입

중국에서 지방정부에게는 과세권이 주어지지 않고 있으며, 중앙정부가 그 권한을 보유 및 행사하고 있다. 지방정부의 독립적 지방세는 주로 재산과세로서 재산세(지방세입의 2.3%), 도시지역 토지이용세(2.5%), 토지평가세(4.8%) 등이다. 중국은 중앙과 지방이 세수를 공유하는 공동세의 비중이 크며, 중국의 성(省)정부는 부가 가치세의 25%, 소득세의 40%, 안전 및 거래세의 50%를 배분받는다(하능식, 2018).

지방정부 세외수입은 부담금, 수수료, 벌과금 및 토지이용권 매각

이윤 등을 포함한다.

(3) 보조금

중국 이전재원의 대부분은 조건부 보조금으로 사회보장, 임금상승 및 재정촉진 용도의 보조금이다. 중국에서 이전재원은 도시지역 중심으로 제공된 공공서비스 지출 보상 차원에서 1994년 이래 크게 증가하였다. 이전재원은 크게 세 가지로 구분되는데 재정격차완화를 위한 일반보조금, 특정보조금, 세수결손 보전 보조금으로 구성된다(하능식, 2018).

(4) 지방채

중국 지방정부는 세수확보 권한에 비해 더 많은 지출책임성을 맡고 있어 지방채는 지속적으로 증가하고 있다. 지방차입 및 예산외 재원 등의 수단이 중앙정부의 명시적 또는 묵시적 승인하에 사용되며, 지방채는 GDP의 30.4%, 일반정부 부채의 59.1%를 차지할 정도로 규모가 확대되었다. 정부별로는 일반정부 대비 성(省)정부 14.4%, 시(市)정부 17.4%, 현(縣)정부 26.6%로 나타나고 있다(하능식, 2018).

2. 중앙정부와 지방정부의 재정관계의 변화

중국의 지방재정제도는 1949년 중화인민공화국 수립부터 1978년 개혁개방정책을 실시하기 전까지 거의 같은 제도로 운영됐다. 그러나 1978년 통과된 개혁개방정책은 중국의 정부 · 지방간의 재정관계에 중대한 변화를 내포하고 있다.

1) 1949-1979 : 개혁개방정책 이전

이 시기 중국의 재정체제는 기본적으로 구소련식의 고도로 집중된

포괄적인 통제모델을 기반으로 했다. 중앙정부가 자원배분의 최고 결정권을 가지고 국민경제의 생산부문을 포괄적이고 직접적으로 관리하고, 국가는 재정적으로 통일된 수입과 지출을 시행하고 분배에서 일괄구입과 일괄배급을 시행한다. 이에 따라 중앙정부는 기업의 생산경영에 직접 개입해 국민경제운용 전반에 걸쳐 지령성 계획을 시행하고 있다.

1958년 대약진이 시작되면서 재정권(계획관리권, 기업관리권)이 지방에 위임되기 시작하였다. 특히 1957년 11월 국무원이 공포한 “재정관리체제개선에 관한 규정”은 지방정부의 수입지출 권한을 확대하였고, 1958년 6월 국무원이 공포한 “세수관리 체제개선에 관한 규정”은 성(省), 자치구, 시(市)가 세수(稅收) 방법을 제정하고 지방적 세수를 거둘 수 있도록 허용하였다. 그러나 지방정부는 재정수지가 연계되지 않은 상태에서 재정수입에 적극성을 띄지 못했고, 중앙의 각 지방에 대한 재정 지표(指標)는 1년에 한번씩 바뀌었기 때문에 지역경제에 대하여 어떠한 장기적 계획도 수립할 수 없었다. 즉, 기본적으로는 중앙에 재정적 권한이 집중되어 있는 형태를 벗어날 수 없었다. 따라서 1966년 3월 마오쩌둥은 항주에서 중앙정부는 실권을 각 지방에 분산하라는 의미로 “허군공화(虛君共和)”를 천명하였고, 문화혁명 이후 70년대 초까지 중앙은 다시 한번 분권운동을 실시하여 기업관리권과 재정수지 관리를 지방에 위임하였다. 그러나 이러한 노력이 비록 이러한 분권의 목적이 지방에 적극성, 능동성을 높이기 위한 것이었지만, 지방의 적극성이 오히려 협소한 부분이익을 추구하는 결과만 낳았을 뿐이었다. 대약진 시기처럼 지방정부가 재원이 생긴 이후 제일 먼저 실시한 일은 맹목적으로 고정자산에 투자하고 중복적으로 건설하는 것이었(이준호, 2010).

2) 1980-1984 : 수입과 지출의 구분(劃分收支). 등급에 따른 도급(分級包干)

수지구분과 분급청부제도는 1980년에 전국 대부분 지역에 대해 국

가가 시행한 재정체제의 구체적인 방법이다. 1980년 2월 국무원이 “재정수지의구분과 재정관리 분담체제에 관한 임시규정”을 공표하였다. 주요내용은 경제관리 체제의 종속관계에 따라 중앙과 지방재정의 수지범위를 명확히 한 것으로 요약된다. 중앙재정 고정수입은 중앙소속기업 사업의 수입, 관세수입, 중앙의 기타수입을 포함한다. 지방재정 고정수입은 지방소속기업 사업의 수입, 염세, 농업세, 공상소득세, 지방세와 지방의 기타 소득이다. 공상세는 중앙과 지방의 조세로 수입을 올린다.

중앙의 재정지출은 중앙급의 인프라건설 투자 지출금, 중앙 기업의 유동 자금, 신제품 시제비, 지질 탐사비, 국방전비비, 대외원조 지출, 국가물자 비축 지출, 중앙급의 문교 위생과학 사업비, 농림, 수리, 기상 등의 사업비, 행정 관리비, 국가 차입금과 국고채의 원리금 상환 지출, 그리고 중앙급의 기타 지출을 포함한다. 지방재정의 지출은 지방의 기초건설 투자지출금, 지방 기업의 유동 자금, 신제품 시제비, 농촌 인민공사 지출 지원, 농림, 수리, 기상 등의 부문 사업비, 공업, 교통, 상업 부문의 사업비, 도시 유지비, 도시비용, 도시와 도시, 인구하향경비, 문교위생과학사업비, 사회구제비, 행정관리비 및 기타 지출이다.

이런 체제는 중앙통합의 리더십과 통일계획을 확고히 하고 중앙의 필수적인 지출을 확보하되 중앙과 지방의 재정수입, 재정지출을 획정하고 분리해 획정된 수입지출의 범위 안에서 차등청부함으로써 과거 통일수지(統一收支 통일적인 수입지출) 방식을 비교적 철저하게 바꾸는 것이다.

3) 1985-1987 : 정부별 세목구분(劃分稅種). 재정수지의 사정(核定收支). 등급에 따른 도급(分級包干)

정부별 세목구분, 재정수지의 사정, 등급 에 따른 도급은 1985년부터 중국이 시행한 예산관리체계다. 이러한 체제는 기업의 종속 관계와 상납 이윤에 따라 각급 재정 수입을 나누는 과거의 방법을 바

꾸어서 점차적으로 세목구분에 기초한 새로운 재정체제를 세울 수 있도록 하였다. 중앙과 지방에 비교적 고정된 수입원이 있고, 그에 상응하는 재정관리권과 지배권을 가지고 있어 각급 재정의 책임권 관계를 명확히 하고, 중앙과 지방의 각기 적극성을 충분히 동원할 수 있게 되었다.

그의 주요 내용은 첫째, 전체 세입은 중앙재정고정세입, 지방재정고정세입, 중앙과 지방 재정공유세입으로 나눈다. 둘째, 중앙재정지출과 지방재정지출은 여전히 종속관계로 나눠져 있다. 마지막 각 성, 자치구, 직할시는 이 규정에 따라 재정수지 범위를 정해야 한다. 모든 지방의 고정수입이 지방지출보다 크면 일정액을 중앙으로 이전하고, 지방고정소득이 지방지출보다 적으면 중앙지방 공유소득 중에서 한 비율로 나누어 지방에 남긴다. 지방고정소득과 중앙 지방 공유소득을 모두 지방에 남겨두면 그 비용을 충당할 수 없어 중앙정액보조가 된다. 수입의 분배비율 혹은 납입, 보조금의 액수가 확정된 후 5년간 변경하지 않는다.(이준호, 2010).

4) 1988-1993 : 전면청부재정제도(財政大包干制)

중국의 국무원은 1988년 지방정부가 징수하는 모든 세입원을 대상으로 중앙정부와 지방정부 간 재원배분은 양자 간의 계약에 의하도록 하는 재정개혁을 실시하였다. 이것은 “전면청부재정제도” 라는 말로 묘사된다. 1985년의 재정개혁에서 중앙과 지방간의 세원배분체계는 국세, 지방세, 공동세로 구분되었다. 즉 국세와 지방세는 그 귀속주체가 정해져 있었기 때문에 공동세의 배분이 어떻게 결정되는가에 따라 중앙정부와 지방정부의 세원배분이 결정된다.

공동세의 배분방식은 다음과 같은 여섯 가지로 구분된다: 1. 중앙정부와 지방정부가 결정한 정액의 할당액을 매년 지방정부가 중앙정부로 이전하는 방식으로 상해시, 산동성, 흑룡강성의 3개 지역에서 실시되었다; 2. 지방정부에서 중앙정부로의 이전액이 정해져 있고 거기다가 매년 지정되어 있는 증가율에 의한 방식으로 광동성과 호남성

에서 이용된다; 3. 일정 수준으로 정해진 지방정부 유보율에 따라 재원을 이전하는 방식으로 천진시, 협서성, 안휘성 등이 여기에 속한다; 4. 3번 방식의 변형으로 정해진 지방유보율에 덧붙여 유보율의 연증가율도 함께 정하는 방식으로 북경시, 심양시, 하북성, 요령성, 절강성 등에서 실시된다; 5. 3번 유형의 변형으로 기본 지방유보율에 한계유보율을 적용하는 방식으로 대련시, 청도시, 무한시에 적용된다; 6. 중앙정부가 각 지방정부별로 인정하는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이를 고려하여 매년 교부하는 것으로서 내몽고, 신장, 서장 등과 같은 재정취약지역에 적용된다.

5) 1994년-현재 : 분세제(分稅制) 재정관리체제

분세제는 각급 정부의 권력 범위를 합리적으로 나누는 대신 주로 세수에 따라 각급 정부의 예산 수입을 나누는 것으로 각급 예산이 상대적으로 독립돼 형평의 책임이 뚜렷하며 차등지급과 지역 간 차별은 이전지급제도를 통해 조정된다.

분세제의 핵심 내용은 첫째, 중앙과 지방의 권한과 지출의 구분이다. 현행 중앙정부와 지방정부 권한에 따라 분세제 재정관리체제는 국가안보, 외교, 중앙국가의 기관운영에 필요한 경비, 국민경제구조 조정, 지역발전 조정, 거시조정에 필요한 지출, 중앙이 직접 관리하는 사회사업발전 지출을 중앙정부가 담당한다. 지방재정은 주로 본 지역의 정권기관 운영에 필요한 지출과 이 지역의 경제, 사회사업 발전에 필요한 지출을 책임진다.

둘째, 중앙과 지방의 소득 구분. 권한과 경제권을 결합한다는 원칙에 따라 세목별로 중앙과 지방의 소득을 나눈다. 국가의 권익을 보호하고 거시적 통제를 실시하는데 필요한 세목을 중앙세로, 경제발전에 직결되는 주요 세목을 중앙과 지방으로 구분하고, 지방에 적합한 세목을 지방세로 구분하여 지방세를 충실히 하여 지방세 수입을 늘린다. 중앙과 지방으로 나누어 두 개의 세무기관이 있는데, 중앙세무기관은 중앙세와 중앙과 지방 공유세를, 지방세무기관은 지방세를

징수한다.

셋째, 정부 간의 재정이전 지불제도. 분세제는 중앙재정이 고정수입의 범위가 확대되고 수량이 증가하는 새로운 상황에 맞춰 중앙재정대 지방재정에 대한 세수환급제도를 만드는 것이다. 구체적인 방법은 중앙세수 상납이 완료되면 중앙재정지출을 통해 수입의 일부를 지방에 돌려주는 것이다.

마지막은 예산편성과 자금조달. 세제를 나누어 시행한 후, 중앙과 지방 모두 새로운 규칙에 따라 예산을 편성하여 보고해야 한다. 중앙세수반환액과 지방의 원래 상납금에서 공제해 주고, 공제 후 금액이 당해 예상 중앙소비세와 부가가치세 수입에서 차지하는 비율에 따라 소비세와 부가가치세를 지방에 배분하도록 “자금 조달비례”를 정했다.

현재 중국의 재정 및 조세제도는 1994년 도입된 분세제도를 기본틀로 사용하고 있으며, 현재 2020년 중국통계연감이 발표 중에 있는데 중앙기관의 지방세에 대한 조세항목은 <표1>과 같다. 분세제의 도입은 중국 재정개혁의 핵심이다. 이는 중국 중앙정부와 지방정부간의 조세분배는 물론 세입세출내역, 재정구조, 국가와 국유기업간의 이윤배분체제 등 전면적으로 변화를 초래하였다. 즉, 중국정부는 중앙재정의 적정수준 확보, 투명한 조세제도의 구축, 중앙정부와 지방정부간 재원배분의 재조정이라는 재정개혁의 목표를 실천적 개혁수단인 분세제 제도를 통해 달성시켰다. 1994년 분세제 제도가 시행된 후에 중국의 조세제도는 중앙세, 지방세, 공동세의 3개 체제로 확고하게 정립되었다

분세제 이후 재정지출과 조세는 지방정부의 재정정책 목표에 따라 독립적으로 사용되는 경향을 보였으며, 이에 따라 지방정부 재정지출의 변동성은 지역별로 다양해졌다. 따라서 2000년대 이후 지방정부 재정지출의 변화와 지역 경제성장률의 관계는 중국의 지역경제연구에서 점점 더 중요해지고 있다.

＜표1＞ 중앙 및 지방 세입항목

국세 /지방세	항목
중앙재정세입	1. 관세, 2. 수입품 부가가치세와 소비세, 3. 수출품 부가가치세와 소비세 환불, 4. 소비세, 5. 중앙기업소득세, 6. 철도부문 각 은행총행 각 보험총공사 등이 집중 납부하는 영업세와 도시유지건설세, 7. 중앙기업이 납부하는 이윤, 8. 차량구매세, 9. 선박톤세, 10. 비조세수입
공동세입	1. 부가가치세(중앙75%, 지방25%), 2. 자원세(해양석유자원세는 중앙에 귀속, 기타 자원세는 지방에 귀속), 3. 증권거래세(중앙 97%, 지방 3%), 4. 기업소득세 및 개인소득세(중앙 60%, 지방 40%)
지방재정세입	1. 영업세, 2. 지방기업 납부이윤, 3. 도시농촌 토지사용세, 4. 도시유지건설세, 5. 부동산세, 6. 선박세, 7. 인지세, 8. 농경지점용세, 9. 부동산등록세 , 10. 토지부가치세, 11. 담배세, 12. 비조세수입

자료 : 중국통계연감 (2019)

3. 지역 경제개발의 정책수단 : 재정지출과 조세

1) 재정지출

재정정책은 산업구조의 최적화를 결정하는 강력한 수단이며 산업구조의 최적화는 최종적으로 지역개발을 촉진할 수 있다. 산업구조를 합리화하기 위하여 재정지출 정책을 운용하여 사회총수요와 총공급에 영향을 미치고, 수급구조를 최적화하는 방식으로 지역개발을 최적화할 수 있다.

시진핑 총서기는 2015년 처음 “공급 측면 개혁(供給側改革)”을 내세우며 “총수요를 적절히 확대하는 동시에 공급 측면의 구조적 개혁을 강화하여 공급체계의 질과 효율을 높이고 경제의 지속적 성장 동력을 증진시키는데 힘쓰고 있다”고 요구했다. 공급 측면의 개혁은 사회적 공급의 질을 높이고 낙후된 생산능력은 도태시켜 국민경제에서

유효한 공급을 지속적으로 제고함으로써 생산생활의 수요를 만족시키고 사회의 지속적인 안정적 발전을 촉진하는 데 있다. 재정지출 정책은 주로 자본이용효율과 노동공급효율의 향상이라는 두 가지 측면에서 공급효율을 기본적으로 최적화하고 지역개발을 추진한다. 자본이용효율은 자본의 규모와 투입을, 노동공급효율은 노동력 공급수와 노동력 자질을 포함한다.

자본측면에서 재정지출정책이 자본의 활용 효율을 다각도로 촉진하고, 재정지출정책은 산업별 투입할당에 직접 영향을 미쳐 지역개발을 촉진한다. 정부는 대출금리와 재정보조금이라는 두 가지 정책으로 업종 간 수익률을 변화시키고, 높은 수익률은 업종 간 유동성을 끌어들여 산업 최적화를 촉진한다. 또한 정부는 선진산업의 발전을 지원하는 기금을 조성하고, 목표산업에 대한 정책적 지원과 보조금을 지원하며, 기업의 원가절감, 생산성 향상, 더 많은 자본의 목표산업 진출을 유도하고 있다.

노동력 측면에서 정부는 근본적으로 노동공급의 효율을 높인다. 우선 사회보장지출을 늘려 출산 부담을 줄이고, 노동공급 수량을 안정적으로 유지하며, 실업자의 기능 향상을 돕고, 더 많은 사람이 일자리를 얻도록 노동공급을 늘린다. 둘째, 과학기술교육 분야의 지출을 높이고, 과학기술 혁신에 의해 노동생산성을 높이며, 교육의 심도 있는 도입으로 노동력의 전반적인 자질을 향상시키고, 노동력의 공급의 질을 향상시킨다.

재정지출 정책은 사회수요에 영향을 줄 수 있다. 우선 정부가 시장금리 방식을 바꿔 총수요에 영향을 미치고, 시장금리를 일정 수준 낮추면 총수요가 늘어나 더 많은 제품 수요를 자극하는 방식으로 정부재정정책을 통해 자금의 흐름을 촉진하고, 결국 제품시장을 통해 산업구조 변화를 촉진할 수 있다. 둘째, 합리적인 이전지불은 재분배를 최적화할 수 있는 구조를 만들고, 소비층 간 자산의 재분배를 통해 사회균형발전을 촉진하며, 낙후된 생산능력을 도태시키면서 실업자 재취업교육을 활성화하고, 개인과 가계소득을 변화시켜 소비시장의 변화를 촉진하고, 산업구조 최적화 조정을 촉진할 수 있다. 마지막으

로 정부의 소비수요도 사회적 수요의 중요한 부분으로 정부 구매는 실질적인 지출행위이며, 이 과정에서 상품이나 용역이 거래되고 사회적 직접수요가 구성된다.

<표2> 중국 재정의 주요 지출

(단위 : 억 위안)

연도	교육	사회보장과 취업	의료위생과 산아제한	총 제장지출
2015	26,205	19,001	11,916	175,768
2016	28,056	21,548	13,154	187,841
2017	30,259	24,812	14,600	203,330
2018	32,222	27,084	15,700	220,906
2019	34,913	29,580	16,797	238,874

자료 : 중국재정부 발표 내용을 참고

2) 조세

중국 조세제도의 변천사에 의하면 중국의 조세정책은 조세제도의 간소화를 위해 개혁이 지속적으로 진행되고 있는데 이는 중국정부가 조세체계개혁을 통해 사회주의 시장경제를 활성화하고 있다는 것을 의미한다. 시기에 따른 조세제도의 개혁은 다음과 같다.

(1) 신중국 초기의 조세제도(1949년~1978년)

1949년 신중국 건국으로부터 1978년까지 29년 동안의 중국의 조세제도는 개발 초기단계이다. 1950년에 중앙정부 정무원은 14개의 세목을 정한 “전국 세정 통일에 관한 결정”을 발표했다. 축산업세, 농업세 등 기타 세목은 지방정부의 특성에 따라 중앙정부의 승인 하에 징수한다. 2차 개혁은 1958년에 수행됐다. 전국인민대표대회 상무위원회는 공상통일세와 통일농업세를 시행하는 등 2차 개혁 및 수정에는 14개의 세목을 정하였다. 1973년 제3차 개혁을 시행하였고 조세제

도를 더욱 간소화하기 위해 공상세를 징수하기 시작한다. 3차 개혁 이후 13개의 세목을 정하여 국유기업은 공상세, 협동기업은 공상세, 공상소득세, 농업기업은 농업세를 납부하고, 개인의 세금은 미미하였다.

(2) 경제체제 전환기의 조세제도(1978년~1993년)

1978년부터 중국은 경제체제를 개혁함에 따라 1980년부터 1981년까지 제5차 전국 인민대표대회는 중외합자경영기업소득세법, 외국기업소득세법, 개인소득세법을 발표했다. 1983년부터 1984년까지 “이개세(利改稅)”개혁이 추진됐다. 국유기업의 이익은 이전의 국가상납체계에서 기업소득세 납부로 변경됐다. 이 개혁을 통해 국가, 기업 및 개인 간의 이해관계가 명확해지고 기업의 이해통제 및 처리능력이 크게 향상되었으며 국유기업은 국가재정으로부터 독립되었고 기업과 구성원은 이익 추구의 동기를 부여받았다. 국영기업의 경쟁력과 효율성이 향상되었고 개혁 효과가 현저했다. 그 후 1986년 “중화 인민공화국 조세징수 관리 잠행 조례”, 1991년 “외상투자기업 및 외국기업소득세법”, 1992년 “중화인민공화국 조세징수관리법”이 공포됐다. 이러한 조치를 통해 조세징수 관리가 표준화되고 관련 법률이 개선됐다. 이 기간 동안 37개 세목이 정해졌다.

(3) 사회주의 시장경제체제 시기의 조세제도(1994년~2013년)

1992년 이후 중국은 사회주의 시장경제체제를 시행해 왔다. 그리고 1994년에 중국의 조세제도를 가장 크게 개혁하기 시작했다. 첫째, 화물과 용역세의 개혁인데 증치세 중심으로 소비세, 영업세와 함께 과세되었다. 둘째, 기업소득세의 개혁이다. 과거에는 국유기업, 협동기업, 비국유기업에 대해 서로 다른 기업소득세를 징수하였으나 이를 동일한 기업소득세로 징수하게 되었다. 셋째, 개인소득세 개혁이다. 과거 외국인에게 개인소득세를 징수하고, 내국인에게 개인수입조절세

와 도시농촌 개인사업자소득세를 징수하던 것을 동일한 개인 소득세를 징수하게 되었다. 넷째, 기타세금 조정. 예를 들어 자원세 징수 범위 확대, 시장거래세, 연료세 등 12개 세목이 폐지되고, 토지증치세의 도입, 유산소 증권거래세 등이 징수 가능한 세목으로 분류됐다.

또한 중앙정부와 지방정부의 과세와 권력을 균등하게 분배하기 위해 분세제를 도입했다. 따라서 중국의 세목은 중앙세, 지방세 및 공공세로 구분되기 시작했다. 이때 세목 25개가 있다. 이후 사회주의 시장경제체제를 발전시키기 위해 농업세 개혁을 추진하고 화물세, 용역세, 증치세, 재산세를 개선했다.

특히 2008년에는 기업소득세를 개정됐다. 이전에 국내기업과 외국기업은 서로 다른 기업소득세를 납부했는데 국내기업은 “기업소득세잠행조례”에 의거 기업소득세를 납부하고, 외국인 투자기업과 외국기업은 1991년에 도입된 “외국인투자기업 및 외국기업 소득세법”에 의거하여 납부하였다. 이 조세제도는 국내외 기업에 대한 이중기준을 가진 부당 세제로 2008년에 공포된 “기업소득세법”에 따라 기업소득세를 통일하게 되었다.

조세규정이 결정됨에 따라 2012년에는 “차선세법”도 시행됐다. 또한 영업세 및 증치세로 인한 이중 과세 문제를 해결하고 기업의 조세부담을 줄이기 위해 2012년부터 2013년까지 “영개증(營改增)[1)]”개혁을 추진했다.

(4) 전면심화개혁 시기의 조세제도(2014년~2019년)

중국공산당 제18차 중앙위원회 제3차 전체회의를 채택된 “중앙의 전면심화개혁에 관한 몇 가지 중대한 문제에 관한 결정”은 조세제도의 포괄적 심화를 제안했다. 일단 2012년 시작된 “영개증(營改增)” 개혁이 2016년 전국적으로 시행됐다. 그리고 2017년에는 “영업세 잠행조례”가 폐지되고 “증치세 잠행조례”가 개정됐다.

또한 세법을 개선하기 위해 2018년 환경보호세법, 연역 세법, 선박

1) 영개증(營改增)은 과거 영업세를 증치세로 변경하고 관련 세율을 인하한 것이다.

톤세법, 2019년 차량구치세법, 경지점유세법 등이 시행되고 자원세법이 통과되었다. 2019년에는 18개의 세목이 있으며, 그중 9개 항목은 관련법을 제정한다.

다음 <표3>는 중국 조세발전사를 1952년부터 2018년까지 중국 조세수입의 변화를 제시하고 있다. 1952년 조세수입은 97억 7,000만 위안으로 국내총생산의 14.4%, 재정수입 의 56.2%를 차지한다. 1978년 조세수입은 519억 3,000만 위안이었으며 조세수입이 국내총생산과 재정수입에서 차지하는 비중은 각각 14.2%, 45.9%(1952년 대비 10.3% 감소)이다. 1993년 조세수입은 4,255억 3,000만 위안이었으며 조세수입이 국내총생산과 재정수입에서 차지하는 비중은 각각 11.9%(1978년 대비 2.3% 감소), 97.8%(1978년 대비 51. 9% 증가)이다. 2012년 조세수입은 100,614억 3,000만 위안이었으며, 조세수입이 국내총생산과 재정수입에서 차지하는 비중은 각각 18.7%(1993년 대비 6.8% 증가), 85.8%(1993 년 대비 12% 감소)이다. 2018년 조세수입은 156,401억 위안이었으며 조세수입이 국내총생산 및 재정수입에서 차지하는 비중은 각각 17.4%(2012년 대비 1.3% 감소), 85.3%(201 2년 대비 0.5% 감소)이다.(연사배 2020)

<표3> 중국 조세수입의 변화(1952년-2018년)

연도	조세수입	국내총생산 대비조세수입 비중	증감률	재정수입대비조세수입 비중	증감률
1952	97억 7,000만 위안	14.4%		56.2%	
1978	519억 3,000만 위안	14.2%	△0.2%	45.9%	△10.3%
1993	4,255억 3,000만 위안	11.9%	△2.3%	97.8%	51.9%
2012	100,614억 3,000만 위안	18.7%	6.8%	85.8%	△12.0%
2018	156,401억 위안	17.4%	△1.3%	85.3%	△0.5%

자료 : 중국 국가세무총국(2019)

2012년 중국공산당 제18차 전국대표대회 “전면심화 제세체계개혁의 방안”은 조세체계 의 발전 방향을 “세금 및 비용의 감소”로 설정하였다. 2013년~2017년 “영개증”개혁으로 인해 세금은 30,000억 위안이 감소하였으며, 2018년 13,000억 위안이 감소하였다. 2019년의 세금 감소 목표는 20,000억 위안이다. 이에 따라 2013년~2019년 누적감소세금은 63,000억 위안을 초과할 것으로 예상한다. 이러한 세금의 감소로 중국기업에 더 좋은 투자 환경을 제공하여 더 많은 외국인 투자를 유치할 수 있을 것으로 보고 있다(증권일보 2019. 6.17).

제2절 재정정책의 기본기능

재정정책은 정부가 경제관리 기능을 이행하는데 중요한 수단 중의 하나이다. 정부가 지방경제 발전에 관여하고 경제주체의 행위를 규범화하며 지역경제나 관련 산업의 발전조정 목표를 달성하는 데 효과적인 수단이다. 지방정부는 재정정책수단을 운용할 때 지역경제 발전부터 사회 집단의 이익에 이르기까지 충분히 포괄적인 인식과 평가를 해야 한다. 각 경제 주체의 이해관계를 충분히 고려해 서로 다른 집단의 이해관계를 지역경제 발전의 최종 목표와 조화시켜야만 재정정책의 기능이 효과적으로 발휘될 수 있다.

재정정책은 주로 소득형 재정정책과 지출형 재정정책으로 나뉜다. 소득형 재정정책은 주로 조세정책을 가리키며, 랴오닝성 조세정책은 주로 부가가치세, 영업세, 기업소득세, 개인소득세, 자원세, 도시유지건설세, 부동산세, 도시토지사용세, 토지부가가치세 등 20여개의 세목을 포함한다. 지출형 재정정책은 정부투자와 정부 이전지급 정책을 포함한다. 랴오닝성 재정지출 항목은 인프라 지출, 기업발굴개조자금, 과학기술항목, 농업지출, 임업지출, 수리 및 기상지출, 공업교통 등의 사업비, 교육지출, 과학지출, 의료위생지출, 보상, 사회복지구제비용, 사회보장보조지출 등 30개 재정지출 항목이다.

재정수입과 지출에 따라 소득수준과 지출수준의 차이가 크게 보였다. 재정수입 3대 세목은 영업세 부가가치세 기업소득세이다. 재정지

출 3대 세목은 사회보장급여 지출, 교육지출, 인프라 지출이다. 재정수입과 재정지출 항목에 따른 세부 분석을 통해 재정정책의 기본 기능을 구체적으로 밝힌다.

1) 지역의 자원 할당 조정

시장경제 체제에서는 자원이 자발적으로 높은 이윤을 추구해서 경제요소를 이윤이 낮은 산업이나 지역에서 이윤이 높은 산업이나 지역으로 이동시켜 자원효율을 극대화한다. 그러나 거시경제 전반의 관점에서 보면 이런 자원 배치 방식이 반드시 최선일 수는 없다. 조세정책을 통해 자원의 흐름을 유도해 지역내 자원 배치를 총괄하고 경제 전반을 건강하고 조화롭게 발전시키는 등 관련 재정정책 수단을 통해 조정하거나 관여해야 한다.

2) 관련 산업 발전촉진 및 지원

어떤 산업이든 유치, 성장, 성숙, 쇠퇴 4개 산업발전 단계를 거친다. 서로 다른 산업 발전 단계에서 서로 다른 산업 발전 특징을 가지고 있다. 한 산업이 유치기에 있을 때는 발전이 더디고 힘들며 필요한 부족자원이 유입되어 산업이 더 높은 단계로 발전할 수 있다. 경제발전이라는 총체적인 관점에서 첨단기술 산업은 정부의 부양이 필요하며, 이를 통해 더욱 빠르게 발전시킬 수 있다. 이때 정부는 재정정책 차원에서 관련 재정투자 정책을 운용할 수 있다. 직접투자도 간접투자도 할 수 있고, 과학기술비용 및 과학지출은 재정지출의 중요한 부분이며, 정부부처는 과학연구에 대한 대대적인 투자를 통해 관련 산업을 견인하고 육성하기 위한 목적을 이룬다.

3) 안정적인 경제 발전

경제의 발전은 모두 번영에서 쇠퇴로, 쇠퇴에서 번영으로 이어지는

순환적인 발전 과정이다. 지나친 호황이나 쇠퇴는 경제 전반의 건전성 향상에 큰 영향을 미치기 때문에 국가나 지방정부마다 서로 다른 경제발전 단계에서 그에 상응하는 정책을 폄으로써 건전한 방향으로 경제발전을 촉진할 수 있다. 재정정책은 이를 위한 가장 주요한 정책 수단 중 하나다. 시장경제 체제에서 국가나 지방정부는 일반적으로 재정지출을 늘리거나 줄이거나 세금을 줄이거나 하는 등 재정정책을 통해 실업률, 인플레이션율 등 경제지표를 조정함으로써 경제의 안정적이고 건전한 발전을 유도한다.

4) 소득 분배 조정

현재 중국에서는 노동에 따른 분배를 주로 하고 기타 경제요소에 따른 분배를 보조적으로 사용하는 소득분배 방식을 채택하고 있다. 이 같은 소득분배 방식은 경제발전에 긍정적인 효과가 크지만 현실적 수요에 크게 부합하지 않는 경우도 있다. 이런 때 정부가 재정이전지급 정책을 통해 조절하거나 상대적으로 경제 발전이 낙후된 지역에 지출을 늘려 일부 집단이나 산업의 소득을 조절하는 역할을 해야 한다. 구휼과 사회 복지 구제 지출, 사회 보장 보조 지출, 정책적 보조금 지출은 랴오닝성 정부가 취약 소득 계층에 대해 소득 분배 조절을 하는 중요한 재정 수단이다.

5)경제적으로 후진 지역 개발 지원

지역경제 발전의 불균형은 중국경제 발전의 중요한 특징이다. 랴오닝성의 경제 발전 상황도 마찬가지다. 동부 연안지역은 상대적으로 경제가 호황을 누렸고, 중서부 내륙은 상대적으로 낙후됐다. 랴오닝성의 경제발전 불균형을 초래한 원인은 복잡하지만 낙후된 지역에 대한 부양은 지역재정 정책의 중요한 기능이다. 랴오닝성의 재정지출 항목 중 저개발 지역에 대한 지출을 지원하는 항목이 있는데 랴오닝성 정부부처가 낙후지역의 경제발전을 지원하는 데 큰 비중을 두고

있음을 보여준다.

위의 측면은 재정정책이 기능을 발휘하는 주요 측면일 뿐이다. 차별적 재정정책의 운용, 예컨대 조세수입제도에서 세목과 세율의 차등, 재정지출에서 방향과 규모를 달리 하는 등 재정정책마다 다른 기능이 반영될 수 있다. 재정정책의 기본 기능을 충분히 객관적으로 인식하면 지방재정정책의 시행이 미칠 영향에 대한 깊은 이해와 인식이 가능하다.

제 3 절 선행연구

중국을 대상으로 지방재정지출과 지역개발간의 관계에 대한 연구를 실시한 한국연구는 오승렬(2005), 이준호, 정윤길(2010), 정진현, 김현석(2013), 정기헌, 오대원(2014) 등이 있는데 이러한 연구는 크게 두 가지의 연구관점 으로 분류가 가능하다.

1) 재정재도의 변화과정

역사적인 관점에서 중국 재정재도의 변화과정을 분석한다. 이러한 연구는 역사적 제도주의 관점에서 중국 지역개발 과정과 재정제도의 변화 과정의 분석을 연구대상으로 하고 있다. 오승렬(2005)은 중국 사회주의화 이후 나타난 지역 향진정부의 재정구조와 경제적 역할에 대해 중국 경제 성장과정의 역사적 흐름을 통하여 설명하였다. 이준호, 정윤길(2010)은 개혁개방을 통하여 계획경제에서 시장경제로의 변화를 유도한 중국의 재정제도와 지역개발 간의 관계를 파악하는데 중점을 두었다. 중국의 경우 사회주의 계획경제를 토대로 시장경제화를 육성하였기 때문에 개혁개방 초기단계부터 지방정부의 경제 주체적 역할을 할 수 있게 하면서 지방정부의 적극성을 제고하였다. 이러한 관점에서 중국의 지역개발과 재정제도의 변화를 역사적 변화과정을 통하여 보여주는 것이라 할 수 있다. 이종찬(2019)은 중국 재정제

도의 변화과정을 역사적인 관점에서 분석하여, 지역별 재정지출과 경제성장간의 균형관계를 분석하였는데 이를 통해 중국경제의 구조적인 전환을 고려하여 지역별 재정지출의 특성을 파악할 수 있다.

2)재정지출과 지역개발 균형관계

중국 재정지출과 지역개발 균형관계를 분석에 대한 연구는 중국 경제의 구조적인 전환을 고려하고 재정지출과 지역개발간의 관계에 있어 장·단기적으로 어떠한 균형관계가 존재하는지를 그 분석대상으로 한다. 정진현, 김현석(2013)은 지방재정지출과 지역경제성장간의 관계의 장기 균형관계를 분석하였다. 이 연구에서 전체적으로 두 변수간에는 비선형 모델을 통한 분석결과 장기 균형관계가 존재하는 것으로 나타났다. 즉 기조의 변화나 정책의 변화가 존재하는 경우 선형모델보다는 비선형 모델이 더 적합한 분석방법임을 시사하고 있다. 정기헌, 오대원(2014)은 중국의 지방재정지출을 5년 단위로 분류하여 지방재정지출의 변동성을 산출하고 지방재정지출의 변동성과 지역경제성장간의 관계를 분석하였다. 분석결과 중국 지방재정의 규모는 경제성장에 부(-)의 관계를, 변동성은 정(+)의 관계를 가지고 있는 것으로 나타났다.

중국의 연구사례로서 중국의 연구는 재정제도의 변화과정, 정치제도의 변화과정과 지역개발간의 관계를 분석한 연구가 주를 이루고 있다. 谷成(2009)은 중국 재정분권화의 변화과정과 특징을 중국지역개발을 통하여 역사적 관점에서 분석하였다. 羅國亮(2008)은 개혁개방 이후 중국의 지방재정과 중앙재정의 변화과정에 따른 경제성장의 관계를 연구했다. 劉偉(2014)는 현재 중국의 재정조세와 재정지출 정책의 상호간의 구조적 관계의 특징을 연구했다.

제3장 중국 동북지역의 경제 현황과 재정정책

제1절 중국 동북3성 산업구조의 변화

동북진흥전략은 동북지역 경제 흐름을 다소 호전시켜 GDP 증가 속도가 전국 평균을 웃돌기도 했지만 근본적인 해결은 이뤄지지 않고 있다. 정책 지원의 중점 분야는 실질적으로 기존 낙후된 생산능력과 기술을 리모델링하는 것이다. 지방 기간산업이 과잉 생산능력의 충격을 받고 있는 가운데 자체 핵심기술의 연구개발과 혁신은 정부지원과 보호를 모색하는 등 기존 생산운영 패러다임을 이어가고 있다. 외부 자본을 끌어들여도 핵심기술을 습득할 능력이 부족한 산업은 오랫동안 가치사슬의 하위권에 머물렀다. 산업구조에서는 주로 3성의 공업부문이 매년 하락세를 보이고 있다. 흑룽강성의 농업 부문 비중은 해마다 늘고, 랴오닝성의 비중은 그대로 유지되며, 지린성의 비중은 해마다 줄고 있다. 3성의 서비스 부문 비중이 끊임없이 높아지고 있다. 공업부문 내에서 중공업은 여전히 동북지역의 주체다. 지린성과 흑룽강성의 중공업 생산액은 매년 하락하는 단계에 있으며, 랴오닝성은 시종 80% 정도를 유지하고 있다. 현 단계에서 중공업의 비중은 큰 편이지만 이미 어느 정도 개선됐다. 전략적 신흥 산업이 빠르게 성장하고 전통산업의 비중이 줄어들고 있음을 보여주는 대목이다. 랴오닝성 장비제조업은 석유화학 및 야금공업보다 더 큰 산업으로 부상했고, 지린성과 흑룽강성 공업은 여전히 교통운수 제조업과 석유공업 위주로 운영되고 있다.

주도산업은 전통산업 분야가 여전히 지배적이다. 2015년 산업 생산액을 보면, 랴오닝성의 기계제조업, 화학공업, 철강공업이 상위에 있다. 지린의 교통운수, 제조업은 1위를 차지하고 있고 생산액은

5171.17억 위안에 달해 2위의 화학 공업보다 훨씬 높다. 흑룡강성의 농업, 석유, 공업, 도소매업도 상위권을 차지했다. 산업체계 내에서는 석유화학 등 자원산업이 재생불가성, 자원고갈, 환경오염 등의 문제로 변형이 필요하다. 자동차, 철강, 기계 등 전통 제조업도 수요 충격, 공급 측면 구조개혁 등으로 과잉 생산 위기를 맞고 있다. 농업 생산품은 일반적으로 초급 가공 단계에 있으며 부가가치가 낮고 국제시장에서 경쟁력이 부족하다. 금융, 부동산 등 전통적인 서비스산업도 변형 업그레이드 과제에 직면해 있다.

<표4> 2012-2018년 동북3성 중공업 생산액 비중

(단위: %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
랴오닝성	81	81	81	81	80	80	80
지린성	74	74	72	71	70	69	68
흑룡강성	75	75	73	70	66	64	59

자료 :중국통계국

<표5> 2012-2018년 동북3성의 산업구조 변화

(단위: %)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
제1산업	랴오닝	8.68	8.60	8.00	8.32	9.77	8.13	8.03
	지린성	11.83	11.60	11.00	11.35	10.14	7.33	7.70
	흑룡강	15.44	17.50	17.40	17.46	17.36	18.65	18.34
제2산업	랴오닝	53.25	52.70	50.20	45.49	38.69	39.30	39.60
	지린성	53.41	52.80	52.80	49.82	47.41	46.83	42.53
	흑룡강	44.10	41.10	36.90	31.81	28.60	25.53	24.64
제3산업	랴오닝	38.07	38.70	41.80	46.19	51.55	52.57	52.37
	지린성	34.76	35.50	36.20	38.83	42.45	45.84	49.77
	흑룡강	40.47	41.40	45.80	50.73	54.04	55.82	57.10

자료 : 중국통계국

산업공간체계에서 동북지역은 하창(하얼빈, 창춘) 도시군과 랴오중 도시군 등 2개의 지역적 도시군을 건설 중이다. 하지만 핵심도시 능력이 부족, 산업적 보완성 저하, 핵심도시 추진력 저하, 행정분할 제약 등의 문제가 있다. 선양 다롄 창춘 하얼빈은 동북지역의 중심도시로 랴오중 도시군, 하창 도시군의 핵심이지만 여전히 산업전환 과정에서 지역효과와 동력이 일선 선진도시에 크게 뒤처져 도시군 전체의 급속한 경제성장을 이끄는 역할을 감당하지 못하고 있다.

산업기술 수준에서는 주로 산업기술이 시대에 뒤쳐지고 신흥 산업의 발전이 더딘 것으로 나타났다. 전통산업의 비중은 줄었지만 첨단기술기업의 비중도 하락했다. 그중에서도 2014-2018년 동북 3성의 첨단기술기업의 주요 영업부문의 수입이 전국에서 차지하는 비중이 3.79%에서 2.61%로 떨어졌다. 그중 2018년 랴오닝, 지린, 흑룡강 성이 각각 0.95%, 1.34%, 0.32%를 차지했다. 최근 몇 년 동안 배출된 신흥 산업, 첨단 산업 즉 컴퓨터, 전자설비, 로봇, 항공 장비, 선진 철로교통 제조 등은 기술혁신에 제한을 받는다. 이런 첨단산업 분야에서 달성한 동북지역의 생산성은 높지가 않고 동부지역의 선진성과 비교했을 때 큰 차이가 있다. 로봇 산업은 동북지역에서 발단이 되었으나 동북지역의 투자환경이 열악하고 시장발달의 미숙 등으로 인해 그 산업의 중심축은 이미 장강삼각, 주강삼각지역으로 이동하였다. 현재 동북지역의 시장 점유율은 전국의 10%에 불과하다.

<표6> 2014-2018년 첨단기술기업 주요영업부문 수입의 전국 비중

(단위: %)

	2014	2015	2016	2017	2018
랴오닝성	2.16	2.04	1.85	1.30	0.95
지린성	1.11	1.23	1.31	1.32	1.34
흑룡강성	0.51	0.53	0.50	0.44	0.32
동북3성	3.79	3.80	3.65	3.06	2.61

자료 : 중국통계국

지역혁신체계에서 산업핵심기술의 부족으로 인해 혁신적 인재를 유치할 수 없게 되고 인재들의 유출로 인해 2010~2015년 동북 3성 인구는 약 24만 명이 순유출 되었는데, 유출 인구 중 큰 비율은 비교적 전문 기능을 갖춘 인재들이었으며, 두뇌 유출은 과학 연구 성과의 유출과 함께 어느 정도 진행되었다. 인적 자본이 심각하게 빠져나가는 상황에서 인재 유치능력도 문제지만 2015년 랴오닝성, 지린성, 흑룡강성의 교육지출이 공공 재정지출에서 차지하는 비중은 랴오닝성 13.16%, 지린 성은 15.07%, 흑룡강성은 14.65%로 전국의 총수준인 16.76%를 차지했다. 인재의 대량 유출과 투자 부족으로 인해 동북 지역의 혁신 능력이 부족하여 2010-2017년 동북 3성의 특허권 취득수의 전국 비중은 7.85%에서 4.10%로 떨어졌다.

<표7> 2010-2017년 동북3성의 특허권 취득수의 전국 비중

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
랴오닝	2.31	2.17	1.82	1.76	1.61	1.58	1.54	1.54
지린	0.59	0.56	0.51	0.51	0.55	0.56	0.61	0.64
흑룡강	0.92	1.38	1.74	1.61	1.27	1.19	1.11	1.06
합계	3.81	4.11	4.08	3.88	3.44	3.32	3.26	3.24

자료 : 중국통계국

<표8> 2010-2017년 동북3성의 연구개발 인원의 전국 비중

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
랴오닝	3.11	3.04	2.98	2.80	2.77	2.78	2.88	2.93
지린	2.02	1.87	1.80	1.73	1.64	1.60	1.60	1.56
흑룡강	2.19	2.16	2.03	2.00	1.94	1.86	1.79	1.70
합계	7.32	7.07	6.81	6.54	6.35	6.25	6.27	6.19

자료 : 중국통계국

경제성장 방식이 점차 혁신적 견인형으로 바뀌면서 지역경제시스템은 운영방식을 전환해야 한다는 필요에 직면해 있다. 이 단계에서 동북지역은 공급 측면의 구조적 개혁, 4차 산업혁명 등 다중 타격을 받아 2014년 다시 하강 국면으로 접어들었다. 랴오닝, 지린, 헤이룽장성의 3대 GDP 성장률은 뚜렷한 하락세로 전국 평균 수준보다 낮다. 일부 업종과 기업들은 생산 경영이 어려워지면서 민생문제가 나날이 부각되고 있다. 경제발전의 새 환경 아래 동북지역의 심층적인 체제성, 메커니즘성, 구조성 문제가 뚜렷하게 나타났다. 동북진흥전략은 동북지역 경제 흐름을 다소 호전시켜 GDP 증가 속도가 전국 평균을 웃돌기도 했지만 근본적인 해결은 이뤄지지 않고 있다. 정책 지원의 중점 분야는 실질적으로 여전히 기존 낙후된 생산능력과 기술을 리모델링하는 것이다. 지방 기간산업이 생산능력이 과잉상태에 있는 가운데 자체적으로 핵심기술의 연구개발과 혁신을 이끌어내지 못하고 여전히 정부지원과 보호에 의존하여 기존 생산운영 방식을 이어가고 있었기에 외부 자본을 끌어들여도 핵심기술을 습득할 능력이 부족하여 오랫동안 가치사슬의 하위권에 머물렀다. 3차 충격 속에서도 지방정부는 투자 드라이브를 걸면서 여전히 국유기업을 대폭 후원하고, 자체 기술개발과 혁신을 소홀히 한 결과, 지역경제의 근성은 결국 복원형에서 취약형으로 되돌아갔다. 그 결과 동북지역에서

일부 주력산업도 연해선진지역의 신흥 산업으로 대체되는 현상이 나타나고 있다. 자체 기술혁신 능력의 한계로 인해 동북지역은 첨단산업 분야에서 생산량의 감소가 두드러진다. 예를 들어 컴퓨터 및 전자통신설비 제조업은 1990년 생산액이 전국에서 7%를 차지하던 것이 2016년에는 이미 1.12%까지 떨어졌다. GDP 구조는 시종 2차 산업 위주이며 서비스업의 장기적 성장이 정체되어 산업규모가 작고, 경제효율이 낮고, 시장의 활력이 부족하다. 고용흡수력이 낮아 인재가 많이 빠져 나갔다. 특히 부동산과 금융업은 산업의 약세, 총성장 부진 등으로 인해 동북지역은 주민 1인당 가처분소득 지표나 도시 주민 1인당 가처분소득 지표가 전국 평균을 밑돌고 있다. 또 동북지역의 오랜 기간 의존해 온 자원형 산업은 자원 고갈로 종말을

고하고 있다. 2013년 현재 국가는 연속 세 차례에 걸쳐 69개의 자원 고갈 도시를 지정하였는데, 동북 3성은 모두 24개 시현이 선정되어 전국의 약 35%를 차지하고 있다. 자원의 무절제한 개발은 생태계에 악영향을 줄 뿐 아니라 환경규제 정책의 충격으로 경제운용 모델이 더 취약해졌다.

제2절 동북지역의 경제체제의 현황

1. 산업체계

동북지역은 중공업이 전국에서 가장 집중된 지역이다. 제거해야 할 과잉 생산능력은 제때 조정하지 못했을 뿐만 아니라 정책 지원을 업고 새롭게 확장했다. 이 때문에 당시의 경기하강 조정 과정에서 생산성 저하, 기업채무 급증, 자금 운영난 등 문제가 초래되었다. 동북지역은 조정 과정에서 경기 하강이 뚜렷해져 조정이 어려웠으며, 산업체계가 초래한 문제는 주로 산업체계의 노후화와 제도고착화 양 측면에서 나타났다.

1) 산업체계의 노후화

동북지역은 단일한 산업구조로 2018년 동북3성의 중공업 비중은 모두 60% 이상이었고, 랴오닝성은 한때 80%에 달했다. 전통적으로 강세였던 산업은 철강, 석탄, 석유 등 과잉생산 업종에 집중돼 핵심 산업으로 자리 잡았다. 신흥산업 발전은 지지부진하고 과학기술과 경제발전은 융합도가 낮으며 성장은 지나치게 투자에 의해 촉진되었다. 서비스업 발전은 상대적으로 더뎌 2018년 48%로 전국 평균 51.6%를 밑돌았다. 동북지역의 산업구도는 중공업이 주도해 왔으며 동북진흥 1차시기에는 국가 전체의 경제 환경과 발전정책이 중공업 발전에 유리하게 작용해 동북지역의 산업구조가 더욱 공고해졌다. 전반적인 경

제성장 속에서 동북지역은 매년 10% 이상의 GDP 성장률을 유지하였고 그동안 많은 자원이 중공업에 치우쳐 경공업과 민영기업에 대한 장려가 부족했다. 많은 도시들이 자원으로 인해 건설되고 산업분포가 분산되어 합리적인 공간 분업이 이루어지지 못했다. 자원 의존형 중공업은 단기 조정능력이 떨어지는 데다 동북지역의 자원 고갈과 환경보호 압력이 높아지면서 산업 변화와 업그레이드가 시급했다(張振, 2020).

2) 제도유연화

동북지역의 제도고착화 규제는 단일한 소유제 구조에서 나타난다. 동북지역의 경제구조에서는 국영기업이 차지하는 비중이 너무 높고 기업의 규모가 크고 자원형 업종도 많아 자원 고갈, 상품 시장의 동요, 경제 사이클 등의 영향을 비교적 많이 받는다. 민영기업은 국유기업 체제의 제한을 받으며 혁신능력은 부족하고 발전은 상대적으로 더디며 비공유제 경제의 발전 지체로 시장화는 실현되기 어렵다. 많은 공기업들이 생산성이 떨어지고 자원을 많이 사용해 경제에 큰 부담을 주고 있다. 예를 들어 흑룡강성 용탄그룹(龍煤集團)의 경우 23.3만명의 거대 근로자를 거느리고 있지만 노동생산성은 전 업종 평균의 34%, 인건비는 회사 전체 원가의 47%를 차지한다. 지역적 우위의 차별성 때문에 최근 몇 년간 동북지역은 산업정책 조정에 있어 전통 우위 산업으로 쏠림 현상이 지속되고 신흥 산업에 대한 배치가 부족하다. 전통적인 산업적 우위에 있는 국유기업은 지방정부가 주는 각종 우대정책을 받아들였다. 동북지역 경제운용의 중요한 참여자로 정경분리가 되지 않고 운영효율을 저하시키고, 제품이 시장 수요에 부합하지 않는 기업은 시장 경쟁에서 도태되어야 하지만 정책 지원으로 살아남고 자원 낭비를 초래해 지역 생산성을 떨어뜨리고 있다.

동북지역의 산업체계 문제에는 산업 발전의 역사적 필연성이 존재한다. 계획경제가 만들어낸 쇠퇴 방식의 특수성도 존재한다. 첫째, 사람들의 수요는 점차 고급화되어 가고 에너지의 수요는 석탄에서 석

유로 이행되고 있으며 현재는 새로운 에너지로 이행하고 있다. 선진국의 전통 산업은 개발도상국으로 이동하고 기초 공업은 점차 비교우위를 잃어가고 있다. 또 전통산업은 첨단기술을 제때 채용하지 못했다. 공업체계가 대다수 경제 자원을 점유하여 신산업의 발전 공간이 협소해졌다. 둘째, 개혁개방을 단계별로 진행하는 과정에서 동북지역은 공업단지로서 시장화 개혁이 지지부진하다. 생산체계가 대중소비와 동떨어져 내수비중이 부족하여 제 때에 효과적인 조치를 취하지 못했다. 대외개방 과정에서 외부의 경쟁자가 등장하면서 동북지역의 전통산업에도 큰 충격을 주고 있다(張振, 2020).

동북지역은 건국초기에 산업체계의 장점으로 특수지역 우위 필요성과 자체 자원 우위가 컸다. 개혁개방 이래 중국과 세계 경제는 이미 하나가 되었다. 시장경제의 경쟁 하에서 국유기업의 재산권이 불분명하여 동기부여가 부족하고 생산성이 저하되었다. 또 자체 혁신은 외면한 채 해외 생산설비 전반을 도입하다 전국은 물론 전 세계 시장 경쟁에서 밀려났다. 기술 및 제도적 혁신을 무시하고 저급산업을 고수하고 국영기업은 정부재정 보조금에 의존하고 시장 자원을 점유하고 민영기업의 발전을 방해하고 더 많은 자본과 인재가 국유기업에 유입되어 최종적으로 산업구조 단일에서 소유제 단일로 악순환이 이어졌다.

2. 혁신능력 부족

전통산업의 비중이 지나치게 큰 문제를 해결하기 위해 최근 몇 년간 동북지역의 신흥 산업에 대한 발전이 증대되었다. 2018년 지린성 의약제조업의 영업소득이 전국 6.56%, 랴오닝성 항공우주선 및 설비제조업의 주영업 소득이 8.13%에 달했다. 첨단장비, 제약, 신소재산업에서도 일정한 성과를 냈다. 하지만 전체적으론 첨단기술의 산업규모가 작고 성장 속도는 더디다. 2016년 현재 랴오닝성, 지린성, 흑룡강성의 첨단기술 산업 주력사업은 전국 비중이 0.95%, 1.34%, 0.32%에 불과하다. 통신장비, 전자기기 제조업 등 신흥장비 제조업에서 창

출되는 산업생산량 및 핵심기술은 전국적으로 우위가 없다. 첨단장비 제조 분야는 핵심부품 창출 수준이 낮고, 핵심기능 부품은 수입해야 해서 산업 경쟁력이 떨어진다.

첨단기술기업의 생산경영 각 항목의 지표로 보면 동북3성의 각 항목 지표는 모두 전국 평균보다 낮다. 기업 수, 종업원, 자산 총계가 차지하는 전국 제조업 비중은 각각 5.37%、9.70%、 9.08%로 전국 평균보다 각각 2.36, 5.85, 5.8% 낮았다. 첨단기술 산업 업종의 수입과 수출 인도분이 제조업에서 차지하는 비중이 0.55%와 11.87%로 전국 평균 13.62%, 32.13%를 밑돌면서 전국 평균과의 격차가 뚜렷했다.

구체적인 과학기술투자를 보면 동북3성의 연구개발 인력과 비용 투입은 상대적으로 낮은 편이다. 전체 과학연구 인력, 연구비 및 연구 프로젝트 수는 전국 비중의 3.94 %, 4.15 % 및 3.39 %를 차지했다. 이에 비해 동북 3성의 생산효율은 특허출원 수, 발명특허 수, 유효 프로젝트 특허 수가 전국 비중의 2.36%, 2.71%, 2.85%에 불과하다. 투자와 성과가 저조한 상황에서 생산효율의 저하는 상대적으로 더 심각하다. 특히 첨단기술 분야는 핵심 대기업이 주도하고 중소기업이 참여하는 시스템이 없다. 산업 간의 공동 협력이 조성되지 않는 환경으로 산업간 경쟁력을 상실하게 하고 고차원, 첨단 기술적 가치로의 업그레이드 등에 부정적 영향을 미쳤다(王筱迪, 2017).

<표9> 2018년 동북3성의 첨단기술기업 주요경영수입의 전국 비중

(단위: %)

	랴오닝성	지린성	흑룡강성
의약제조업	1.41	6.56	1.37
항공 및 장비제조업	8.13	-	0.31
전지 및 통신장비제조업	0.60	0.11	0.06
컴퓨터 및 사무기기제조업	0.24	0.08	0.03
의료기기설비 및 계기제조업	1.44	0.90	0.24
정보화학품제조업	0.61	0.01	0.03

자료 : 중국 첨단기술기업 통계연감

<표10> 2017년 동북3성 공업 연구개발의 투자 및 성과

종별	동북3성	전국	동북3성이 전국의 비중
연구인원 전시간당량(인/년)	104,061	2,638,290	3.94%
연구비(만원)	4,160,735.5	100,139,330	4.15%
행목수(개)	10,516	309,895	3.39%
특하출원수(개)	15,064	638,513	2.36%
발명특하수(개)	6,670	245,688	2.71%
유효발명특허수(개)	16,372	573,765	2.85%

자료 : 중국 첨단기술기업 통계연감

<표11> 2017년 동북3성 첨단기술기업 생산경영상황

종별	동북3성		
	첨단기술기업	제조업	비중(%)
기업 수(개)	1,89	22,148	5.37
종업원(명)	426,397	4,397,500	9.70
자산총계(억 위안)	4,934.6	54,365.15	9.08
영업수입(억 위안)	4,284.5	782,526.8	0.55
수출인도액(억 위안)	342	2,882.17	11.87

자료 : 중국 첨단기술기업 통계연감

동북지역의 혁신능력 부족에 더 주요한 원인은 지방정부가 기술력이 낮은 국유기업에 과도하게 지원을 함으로써 신흥기술의 진입 장벽이 더 높아진 데 있다. 최근 몇 년 동안 정부는 과학기술 지출의 비중을 해마다 늘렸지만 근본적인 문제는 정부가 혁신기술에 대한 선견이 없어서 무슨 혁신과 기술발전을 이루는 것이 경쟁력이 있다는 정보가 없었던 것이다. 이 때문에 정부는 쓸 데 없고 시장경쟁만 왜곡시키는 무의미한 결과만 낳게 된다. 또 정부 투자유치 과정에서 양적 확장을 중시하고 혁신 축적을 소홀히 함으로써 시장에는 혁신능력 있는 기업이 부족하고, 인재들은 혁신능력이 없는 국유기업으로 이동하거나 유출되어 동북지역의 혁신능력의 부족을 더욱 조장하게

된다(竇慧慧, 2019).

3. 도시체계 취약

1) 공간구조의 문제

공간구조상 동북지역은 동, 중, 서 세 개의 경제지대로 나뉜다. 주도 산업은 임업과 비철금속과 비금속 광산 채굴업이다. 동북지역은 또한 중국 북쪽의 한방약초기지이다. 흑룡강 국유림구 천연림의 상업 벌채가 전면 중단돼 보호구로 전환됐다. 벌목꾼들이 대거 산림보호인으로 전환되면서 소득에 큰 영향을 받아 주로 재정 보조금에 의존하고 있다. 자원의 고갈과 국가의 삼림 자원에 대한 보호에 따라 이 구역은 어떻게 지속적으로 산업을 발전시키고 시장의 힘을 통해 실직자들의 재취업을 유도하는지가 시급히 해결해야 할 문제로 대두되고 있다.

중부지방은 랴오둥반도 중부와 쑹랴오평야(松遼平原)로 동북지역에서 경제가 가장 발달한 경제벨트다. 중공업 위주의 제조업, 첨단기술산업, 식품가공업이 이 경제벨트에 분포해 있다. 도시 규모 확대와 도시 간 교통 여건 개선에 따라 중부지역은 동북노공업기지 진흥과 현대화 선도의 관건 지역이 될 전망이다. 현재 이 지역의 문제점은 국영 중대형기업의 개혁과 산업 변경 및 업그레이드, 생태환경 보전 문제, 에너지 지속가능발전 문제다. 서부지역은 주로 서부 반 건조초원과 대흥안령 남부지역이다. 이곳은 동북의 농목업 기지와 중요한 에너지 기지로서 생태환경 조성 및 목초산업 육성이 중요한 발전 방향이다.

전체적으로 보면 동북지역은 도시공간의 분포가 고르지 않고 지역 간 차이가 크다. 서부와 북부지역의 도시밀도와 도시규모는 철로가 통하는 지역보다 훨씬 낮다. 특히 흑룡강성 서북부 지역은 다른 지역보다 도시 밀도가 훨씬 낮다. 도시규모도 대형과 중형 도시가 많고 소도시 수는 적으며 상대적으로 발전이 뒤처졌다. 거대도시는 우선도가 높고 도시발전요소의 집중도가 높다. 그 원인은 계획경제 시절

전국적인 불균형 발전 전략으로 인해 동북지역의 동서부 경제 차이가 발생했기 때문이다. 당시 국가정책의 선도 하에 하대(하얼빈-대련)철로가 통하는 지역을 중점적으로 발전시켰다. 주요 건설 사업은 하얼빈, 치치하얼, 창춘, 지린, 선양, 대련, 안산, 푸순 등 도시와 주변 지역에 걸쳐 있다. 그런데 동서부 지역은 공업기반이 상대적으로 취약하고 교통운수 등 건설 발전이 늦어 국가 개발이 제한적이다(張振, 2020).

2) 중심 도시의 선도력 부족

중심도시는 지역 간 상호작용을 통해 지역 간 자원의 최적 배치와 지역 일체화의 조화를 이루게 된다. 동북3성은 모두 지역 내 중심도시 전략을 내세웠지만 현재 동북지역은 성장 단일화의 문제점을 안고 있다. 2018년 선양시과 대련시가 차지하는 랴오닝성 GDP의 비중은 51.61%, 공업생산액은 56.91% 차지한다. 창춘시과 지린시는 지린성 전체 GDP의 55.2%, 공업 총생산은 54.86%를 차지한다. 하얼빈시와 다칭시는 헤이룽장성 GDP의 53.78%, 공업생산은 59.34%를 차지했다. 수치적 비교를 보면 동북3성의 경제규모 상위 2개 도시는 전 성의 GDP와 공업생산액의 절반 이상을 차지하다. 동북3성의 중심도시 및 자원형 도시가 지나치게 의존된 형상을 나타낸다. 지역의 불균형 발전과 중소형 도시에 대한 개발이 낮아 중소도시와 중심도시의 기능을 효과적으로 연결하지 못했다. 지역은 중심도시와 중소도시의 연동이 되지 않아서 다극화된 발전구조를 초래한다(竇慧慧, 2019).

동북지역의 중심도시 선도력이 부족해서 우선 선양, 대련, 창춘, 하얼빈은 동북지역의 중심도시 및 랴오중도시군, 하창도시군의 핵심도시로 자체적으로 산업 변화가 진행되는 과정에 있다. 지역 선도력이 선진도시에 비해 크게 떨어져 전체 도시군의 빠른 경제성장을 견인할 수 없다. 둘째, 다른 도시들은 공업 발전 수준이 상대적으로 떨어지는 점, 산업 구조의 업그레이드 진행이 더딘 점, 경제성장 동력 부족, 자원형 도시들의 자원 고갈, 성장 지속력 부족 등의 문제를 안고

있어 중심 도시와 지역 간의 연동에 제약이 되고 있다. 마지막으로 정부 부처 간 협조체제가 부족해 동북지역의 산업발전 동질화 현상이 심각하고 각 도시 산업 간에 상호 보완성이 부족하다. 지역협력에서 기능과 분업이 불분명하고 무분별한건설로 인한 자원 낭비가 지역경제의 조화를 가로막고 있다.

4. 무역체제

대외무역은 생산요소의 흐름을 촉진하고 자원의 최적 배치와 생산력의 발전을 촉진하는 긍정적인 역할을 한다. 동시에 경제발전을 위한 더 넓은 공간과 기회도 제공한다. 2003년 동북노공업기지 진흥정책을 발표한 이래, 동북3성의 대외무역 규모는 지속적으로 늘었지만 전국에서 차지하는 비중은 점차 줄고 있다. 2003년 동북3성의 수출입 총액은 428억 달러 였고 2018년에는 1293억 달러에 이른다. 연평균 10.61% 증가했는데 12.93%의 전국 평균을 밑돌았다. 수출입 총액이 전국을 차지하는 비중은 2003년 5.03%에서 2018년 3.51%로 이른다. 그중에 랴오닝성은 연안지역의 이점과 최근 들어 선양 종합보세구역, 대련 보세구역, 단둥의 '국가중점개발개방 시험구역' 건설정책에 힘입어 수출입총액은 3성 중에 선두지위를 차지하며 2003년 298억 달러에서 2018년 961억 달러로 연평균 11.14% 성장해 3성 평균 수준보다 높다. 중국경제의 지속적 발전에 따라 에너지, 광산자원의 수요가 대폭 증가했다. 흑룡강성은 지리적 우위와 러시아와의 협력에 강점이 있으며 대외무역 규모는 해마다 높아지고 있다. 지린성은 대외무역 규모가 작아 2003년 이후 계속 적자를 보여 왔으며 2018년 전체 수출입에서 차지하는 비중은 0.51%에 불과하다.

동북지역의 대외지향적 경제발전이 부진한 원인은 계획경제에서 시장경제로의 전환 과정이 늦어 대외무역의 발전을 억제했기 때문이다. 동북지역의 특유한 지역적 요소로 북한, 러시아와의 무역협력은 자국의 정치경제적 안전을 고려하는 차원에서 억제됐다. 특히 북한의 특수한 정치적 환경적 요인으로 양측의 경협은 심도있게 전개되지 못

하였다. 또 대외무역구조와 산업구조는 상호 촉진하는 양질의 메커니즘을 형성하지 못했다. 수출입 상품의 구조를 보면 현재 동북3성의 수출입 상품은 주로 원자재, 초급 가공품, 노동 집약형 제품 및 일부 자본 집약형 제품 등이며 고기술 제품이 차지하는 비중은 비교적 적다. 수입 한도가 낮아 신제품에 대한 도입이 부족하여 첨단 제품과 장비 도입을 통해 기술 정보를 배우고 산업기술 수준을 끌어올리는 역할을 하지 못했고, 무역구조와 산업구조 간의 상호작용과 촉진작용을 형성하지 못했다.

단기적으로 볼 때, 동북지역은 대외무역 규모가 작고 개방형 경제로 성장잠재력을 키우지 못하고 있다. 경제적 타격이나 혼란을 겪을 때 의존하는 해외시장이 제한적이고, 동북3성 대외무역은 적자상태에 있고 저부가가치 제품은 상대적으로 대체 수입 시장을 찾기가 비교적 쉽다. 대외무역의 다원화 구조는 아직 형성되지 않아 무역다원화 구조의 시장보다 영향을 덜 받겠지만 장기적으로는 저급화된 대외무역 상품구조로 인해 동북3성은 경제세계화 과정에서 국제적 분업의 말단의 위치에 놓이게 된다. 반면 개방도가 높은 지역은 자원 공유를 더 잘 할 수 있고 제품의 유통을 가속화하며 기업 경쟁력과 지역 간의 관계를 강화시킬 수 있다. 단기적으로 무역의존도가 낮은 동북 3성은 외부의 타격에서 비롯되는 경제적 손실이 적어 경제의 근성을 높일 수 있겠으나 장기적으로는 동북지역의 무역규모가 커지고 무역이 다원화되어야 지역경쟁력을 높이고 경제발전을 추진하는 역할을 하게 된다(張振, 2020).

제3절 중국의 지역 경제개발 정책의 전개과정과 동북개발 전략

1. 중국 지역개발 전략의 단계별 변화 추세

중국의 지역개발 정책은 시기에 따라 변화하고, 정부주도의 개발정

책에 따라 주요 개발목표지역도 단계적으로 변화가 있다.

첫째, 제1단계는 1949년 10월에 중화인민공화국 건국 이후 중국이 소련의 지원을 받아 경제성장을 추구하여. 소련에 인접한 동북지역이 사회주의 중국의 초기 공업화의 가장 중요한 부분으로 선정됐다. 그리고 중공업과 중화학공업을 중심으로 공업화기지를 구축하였다.

둘째, 제2단계로 1960년대 중반이후 중소관계의 악화로 인해 중국의 전략산업기지는 3선건설 정책에 따라 중국의 내륙지역에 집중 발전되었으며, 현재의 서삼각경제권을 이루고 있는 시안, 청뚜, 충칭 등은 중국의 주요 전략물자생산기지, 군수공업기지가 됐다.

셋째, 제3단계로 1978년 개혁개방 이후 외자유치 및 임가공 수출에 도움이 되는 연해지역을 집중 개발하는 연해지역발전전략을 추진함에 따라 동부 연해지역은 중국 제조업의 중심기지로 부상하였다. 1980년대부터 1990년대까지 중국의 지역발전과 대외개방 정책은 연해지역을 중심으로 점차 전국적으로 확대되었으나, 개발의 중점은 “세계의 공장”으로 부상한 동부 연해지역에 초점을 맞췄다.

넷째, 제4 단계로 1999년 장쩌민 주석의 서부지역 방문을 계기로 서부대개발은 중국정부의 새로운 개발대상 지역을 목표로 한다. 2000년부터 2050년까지 서부지역에 대한 장기적인 개발계획이 구체적으로 실행된다.

<그림1> 중국지도

1) 동북지역 중점 경제발전 전략 (1949년 중국 건국 이후-1960년대 초반)

1차 5개년계획은 1951년에 수립됐다. 주요 내용은 첫째는 공업화 집중 건설이며, 둘째는 각 경제 분야 사회주의 변혁을 가속화하는 것이다.

공업화 건설 측면에서 소련은 1차 5개년계획 기간 동안 중국을 공업화 촉진 중심으로 지원하기 위해 156개의 건설프로젝트를 수립했으며 사회주의 공업화의 초기 기반을 구축하면서 공업 및 경공업 분야의 기술개조를 수행했다.

중국의 1차 5개년계획은 소련과 비슷한 공업화 경로를 선택했는데, 그 특징은 공업화 기반이 취약한 중국이 공업화의 "중공업 우선 개발 모델"을 빠르게 추진하고자 한다는 점이다. 후진농업국인 중국을 현대화된 공업국으로 전환하기 위해 목표로 삼았다.

<표12> 소련의 중국 동북지역 지원항목

(단위: 개)

항목	항목 총수	지역별 항목수	
		동복	기티지역
에너지공업	21	14	7
석탄공업	10	8	2
전자공업	11	6	5
원재료공업	6	6	
철강공업	3	3	
유색금속공업	3	3	
화학공업	5	4	1
민용기계공업	7	7	
국수공업	7	4	3
제지공업	1	1	
합계	47	36	11

자료： 彭敏 (1989: 15)

1950년 소련 지원항목은 1차 5개년계획 지원항목의 일부로 50개 항

목 중 47개 항목을 실제로 실시했는데, 이중 동북지역이 36개 항목에 해당하였고 나머지 전국은 11개 항목을 추진했다. 주요 산업은 전력, 철강, 석탄, 알루미늄 제조 등이 대부분이고 기타 기계, 화학, 제지업 등으로 구성되며 중화학공업이 특징인 기간산업이 중국 동북지역에 집중 건설되었다.

생산수단의 사회주의적 개조 과정에서 사회주의 경제요소가 국민경제에서 차지하는 비중이 점차 증가하였으며, 국영경제 비중이 1952년에 비하여 1957년에 19%-30%로 증가하였다.

1949년 이전 동북지역은 철, 석탄, 철광, 수력, 산림자원 등이 풍부했고 그 중에서 철 저장량은 전국 총 저장량의 절반을 초과하고, 석탄 저장량은 230억 톤 이상에 달했다. 또한 동북지역은 교통이 편리하고 수준 높은 기초 공업기반과 동북평원을 기반으로 한 농업 발전 기반은 동북지역이 중국 경제의 중심지가 될 수 있는 경제 기반을 제공한다.

해방 전 동북 중공업은 중국 공업 분야에서 상당히 중요한 위치에 있었다. 1943년 중국 동북지역의 석탄 생산량은 중국 전체의 49%를 차지하고 철 생산량은 전국의 87%를 차지했다. 국가공업생산액은 국민 총생산의 56%를 차지하여 전국평균을 초과한다. 하지만 이러한 동북지역의 공업은 대부분 일본 제국주의 통치시기에 건립한 것으로 산업구조가 편중되어 광산물 채굴과 반제품 가공 공업 부문이 대부분을 차지하고 있다. 기계제조 공업은 낙후하고 대부분 장비는 일본에서 수입을 의존하고 있는데다 또 전체 공업 기계화 수준이 너무 낮아 기술 장비가 부족하고 수작업이 상당한 비중을 차지하며 경공업 생산도 낙후됐다.

1949년 중화인민공화국 성립이후 중국 공산당은 중국 동북지역의 재건을 국가발전의 주요 목표로 삼고 소련의 지원을 통해 중국 동북지역의 공업화에 매진하였다. 소련과 마찬가지로 후진농업국 기반의 사회주의 혁명을 완성한 후 중국은 공업화 기반을 먼저 구축한 소비에트 산업화 모델에 따라 중공업 우선 발전 정책을 채택했다.

중국 건국 초기 소련에서 사회주의 공업화 모델을 도입해 소련의

차관과 설비 제공 등에 힘입어 1950년대 동북지역을 중심으로 한 급속한 공업화를 추진했고, 동북지역은 당시 중국 경제성장을 주도하는 핵심 지역이 되었다. 랴오닝성을 포함한 성은 공업화의 기반을 마련했다.

1949-1957년 중국 정부는 동북지역 공업화 기본 건설의 투자를 주도했고, 소련의 경제 발전 모델 도입과 지원을 통해 동북지역 각 성별 및 주요 도시들이 특색 있는 중화학공업 경제모델을 수립했다.

2) 중부내륙지역 중점 경제발전 전략 (1960년대 중반이후 - 1978년)

1950년대와 1960년대 초의 중소관계가 급격히 악화되었고 중국 동북지역은 전략적, 군사안보적 측면에서 중국 정부의 국가 투자를 집중하기에는 부적절하다는 평가를 받았다

이 때문에 1960년대 중반 이후 중국 정부의 중점지역개발 대상지역이 군사안보적으로 안전한 내륙지역으로 각광받으면서 “3선건설”정책으로 전환되는 계기가 됐다.

“3선건설”이란 국가의 주요 전략물자 생산기반을 제1선인 연해지역, 제2선인 변경지역, 말하자면 외국으로부터 침략당할 우려가 있는 지역으로부터 보다 안전한 내륙지역에 집중 건설하는 정책을 말한다.

1960년대 중반, 중국은 국민경제의 새로운 발전기에 들었다. 3차 5개년계획의 실시 하에 3선건설은 중요한 한 정책이다.

3선건설 기간은 중국의 3차 5개년계획 기간으로, 중국 내륙지방에 군수산업을 비롯해 과학기술산업, 교통운수업, 기계공업, 에너지공업, 원재료공업, 경공업 및 방직업 등 다양한 국가기반시설을 건설하였다.

3선건설은 당시 중소관계의 변화와 군사안보적 측면에서 가져온 정책 변화로 볼 수 있지만 경제논리로는 인적 물적의 낭비와 동북지역 발전의 지체라는 시각도 있다.

하지만 국제정세의 변화에 따른 정책변화를 보면 중국 전체의 균형발전이라는 측면에서 긍정적인 측면이 있으며, 실제로 이 시기 내륙

지방에 중점적으로 투자했던 발전거점지역의 다양화와 내륙공업기반 구축은 향후 중국의 서부개발에 중요한 역할을 한 것으로 평가된다.

3) 연해지역[2] 중점 경제발전 전략 (1948년 개혁개방이후-1999년)

중국은 대약진정책의 실패와 문화대혁명이라는 정치적 혼란으로 인한 경제침체를 경험했다. 1976년 마오쩌둥의 사망을 계기로 덩샤오핑의 실용주의가 부상하고 사회주의 계획경제 모델의 한계를 극복하기 위한 새로운 시도를 모색하기 시작했다.

이 모색의 일환으로 1978년 12월 중국공산당 제3차 중앙위원회 3차 회의에서 국내 경제체제 개혁과 대외개방 정책을 바탕으로 개혁개방을 추진하였다.

첫째, 사회주의 계획경제의 모델이 지닌 한계를 극복하기 위해 시장화를 추진하고 개인요인을 확대, 시장조정과 병용하는 방향이다. 둘째, 일부 발전조건이 양호한 연해지역은 시험적 경제특구 운영 방향의 대외 개방을 추진하였다. 외국기업과 자본의 도입과 생산요소 비용이 낮은 연해지역의 이용을 통해 수출 중심의 산업화를 추진한다.

중국의 개혁개방 정책은 “발전조건이 좋은 지역과 계층 우선의 발전을 허용한다”는 덩샤오핑의 선부론(先富論)의 적극적 지지를 얻었고, 1980년대 중국의 연해 개방정책을 통해 중국 연해지역을 “세계의 공장”으로 만드는 경제적 성과를 냈다.

1979년 선전, 주하이, 산터우, 샤먼의 경제특구 설립, 1984년 14개 주요 연해항구도시의 개방에 이어 1985년 주장삼각주, 장강삼각주 및 민남삼각주 지역의 경제개방지구 지정, 그리고 1988년에는 해남도의 승격과 경제특구 지정을 비롯하여 산동반도와 요동반도를 개방하였다.

6차 5개년계획에서 중앙정부는 전국을 연해, 내륙, 서부지역으로 나눠 동부 연해지역을 우선 발전시키자는 제안을 내놓았다.

2) 연해지역: 선전(深圳) 주하이(珠海) 샤먼(厦門) 산터우(汕頭) 하이난(海南)

1984년 중국 공산당 중앙위원회는 1980년대 초 농업 및 농촌개혁의 성과를 도시 및 산업부문으로 내부적으로 확대한 “경제시스템 개혁 결정”을 통과시켰으며 개방을 위한 적용 영역의 확장을 촉진했다.

7차 5개년계획에서 중국 정부는 대외경제무역을 확대하여 연해지역을 대외무역기지로 변화시켜 나가면서 연해지역에 대한 수출지향적 경제개발 전략을 적극 추진했다.

중국공산당 13차 당(當)대회에서는 1988년 1월 연해지역 대외개방과 경제발전 속도를 향상시키는 보고서를 공적으로 제출하였으며, (1) 연해지역은 노동집약적 산업을 중심으로 하여 지식집약산업이 결합된 산업으로 발전시킨다. (2) 연해지역의 원재료 및 제품은 해외로 수출해야 한다. (3) 연해지역 발전을 위하여 대외무역 체제개혁의 속도를 빠르게 진행시키며, 관리수준을 향상시키고 외국기업가들은 중국에서 기업 관리와 과학기술 생산력 전환을 위해 노력해야 한다고 명시하였다.

1988년 초, 산업 구조의 변혁과 급속한 경제 성장을 위해 학계는 “국제대순 환경제발전전략”이라는 개념을 내 세웠다. 즉 발전된 노동집약적 가공업 수출지향형 경제는 농촌의 잉여 노동력의 문제를 해결할 수 있고 국제시장에서 경제발전을 위하여 필수적인 외환을 보유할 수 있다는 것이다. 따라서 국내외의 많은 학자들은 연해경제발전 전략을 수출 지향적 개발을 지향하는 “국제대순환전략”으로 표현하고 있다.

“국제대순환”이론에는 특정한 의미가 있다. 즉 공업과 농업 분야의 갈등을 해소하고 산업구조 조정을 중시하겠다는 것이다. 공업과 농업 분야의 갈등을 해소하고 산업구조 조정을 중시하겠다는 것이다. 그러나 중국공산당 중앙위원회가 제시한 연해지역경제발전 전략은 덩샤오핑의 선부론(先富論)에 바탕을 둔 개혁개방 정책으로 두 가지 중요한 사상을 담고 있다.

첫째, 연해지역은 수출중심 경제를 발전시키고 국제경제협력과 경쟁에 적극적으로 참여하며 국제 분업과 국내외 시장의 상호 통합을 달성해야 한다. 둘째는 연해지역의 생산요소와 경제조건을 최대한 활용

하고 발전을 우선시하며 점차 국민 경제의 급속한 발전을 실현하는 것이다.

1990년대 초에 세계적으로 선진국과 개발도상국의 대외무역 의존도는 캐나다 41.89%, 프랑스 37.12%, 영국 36.85%, 중국 36.41%, 이탈리아 30.70%, 일본 16.36%, 미국 16.04%, 인도 14.25%, 브라질 12.98%이었다. 그 중에서 수입 의존도는 캐나다 20.20%, 영국 19.58%, 프랑스 19.29%, 중국 17.12%, 이탈리아 15.98%, 미국 8.60%, 인도 7.66%, 일본 7.02%, 브라질 5.19%이었다. 이는 중국의 오랜 공업화 발전의 국가봉쇄 모델에서 기인하는 것으로 폐쇄성에서 개방성으로 전환되면서 중국 공업화 구조 전환이 시도되고 있다.

동북연해지역[3]은 중국경제 성장을 주도하는 지역이 되었으며, 6차 5개년계획에서 국가 총생산액과 공업 및 농업 총생산액은 연평균 11% 증가하였고 국민수입은 연평균 9.7% 성장하였다. 또한 7차 5개년 계획에서 연해 지역의 급속한 경제성장은 국민경제 발전의 주요 원동력이 되었다.

개혁개방 전후 여러 지역의 경제 성장률 관점에서 보면 1952년부터 1978년까지 동북지역의 1인당 국민소득은 4.63% 증가했고, 1978년부터 1992년까지 동북지역의 1인당 국민소득은 8.28% 증가하여 다른 지역의 성장을 주도하는 선도 지역으로 부상했다.

연해지역 경제발전 전략에 따라 동북연해지역은 적극적으로 수출지향형 경제를 발전시켰으며, 경제기술개발구 및 개방구를 설립하고 국외 선진기술과 관리경험의 습득, 신흥 산업의 개척과 지식기술 기반형 산업체제로의 전환 등 산업의 업그레이드를 지속적으로 추진하고 있다.

4) 서부 및 동북지역 중점 경제발전 전략 (2000년 이후-현재)

1999년 6월 9일 장쩌민는 서부지역 방문을 통하여 앞으로 중국경제

3) 동북연해지역: 다롄(大連) 잉커우(營口) 안산시(鞍山) 단둥(丹東) 랴오양(遼陽)

를 성장시키기 위해서는 서부지역 개발이 필요하다는 관점에서 2000년부터 서부대개발을 적극적으로 추진할 것을 천명하였다.

이에 따라 1999년 11월 중국 공산당 중앙위원회가 서부대개발 전략을 실시하자는 의견을 냈고, 2000년 1월 국무원이 서부개발 고위위원회를 구성하고 전국인민대표대회 심사를 통과하여 2000년 3월 정식으로 운행하기 시작한다.

그 후 2006년 12월 8일 서부지역의 발전을 강조하는 국무원 집행회의에서 “11차 5 개년계획”이 통과되었다. 목표는 서부지역의 경제발전을 달성하고 국민의 생활수준을 향상시킨다는 것으로 기초건설과 생태환경 건설을 통해 새로운 변화를 모색하며, 중점지역 및 중점산업의 발전의 제고와 교육, 위생 등 기본 공공서비스의 수준을 업그레이드 시킨다는 것이다.

서부대개발의 대상지역에는 사천성, 산서성, 감숙성, 청해성, 운남성, 귀주성, 중경시, 광시장족자치구, 내몽고자치구, 영하회족자치구, 신강위구르자치구, 서장자치구가 있다.

서부지역 면적은 685만 평방미터이고 전국의 71.4%를 차지하고 있다. 2002년 말에 인구는 3억 6700만 명으로 전국의 25%를 차지하고 있으며, 국내생산총액의 15%를 차지하고 있다. 서부지역은 거대한 시장 잠재력을 가지고 있지만 경제발전이 뒤처지고 1인당 국내생산총액은 전국 평균의 3분의 2 수준으로 동북지역 평균 수준의 40%에도 미치지 못하는 수준이다.

그러나 중국 동북지역은 1950년대의 발전을 거쳤지만 1960년대 중반부터 중국 국가발전전략의 중심지가 내륙 및 연안지역으로 바뀌면서 서부개발이 추진되던 2000년 연해지역에 비해 성장격차가 두드러졌다.

또 동북지역이 직면한 내부구조의 특수성 때문에 경제성장의 구조적 침체현상(동북현상)이 장기화되면서 중국 정부는 서부지역 개발과 함께 동북지역 개발을 위해 서부지역 정책의 적용 대상으로 2000년 이후 중국 정부의 지역개발 전략을 서부 및 동북지역 중점 발전 전략으로 전환했다.

2. 중국 동북개발의 주요 정책

<표13> 동북개발 주요 전략과 관련된 제반 정책

연도	주요 정책
2003	동북지역 노(老)공업지대의 토지와 광산 자원에 대한 일련의 정책 조치
2004	동북지역 전력공업 중장기 발전계획
2005	진흥 동북 노(老)공업기지 기업소득세 우대 정책 실시에 관한 통지
2006	재정부 및 지방세무국, 동북기업 미납세금의 분할면제에 관한 통지
2007	국무원, 자원형 도시의 지속가능한 발전촉진에 관한 의견
2008	중앙재정, 자원고갈 도시 연간 재정 이전지불자금에 관한 하달
2009	중국 동북지역과 러시아, 시베리아지역 협력계획
2010	발전개혁위원회, 동북 자원형 도시의 전문 프로젝트 투자계획에 대한 하달
2011	국가발전개혁위, 심양 경제구 신형 공업화 종합개혁 시험방안에 관한 통지
2012	국가발전개혁위, 중국과학원의 동북 노(老)공업기지 진흥을 위한 실시계획에 과학기술 지원
2013	동북지역 인재 양성 강화실시 의견
2014	식량 직접 보조 및 농기구 구입 보조금
2015	세무총국, 동북 노(老)공업기지 기업 소득세 우대 범위를 명확하게 규정
2016	동북 노(老)공업기지, 기업소득세 우대정책 구체화 관련 통지
2017	랴오닝성 자유무역지역 설립방안에 관한 통지
2018	랴오닝성-강소성, 길림성-절강성, 흑룡강성-광동성 대응협력 추진계획
2019	상업경제 환경 최적화에 관한 규정
2020	동북지역 관광업의 변혁에 관한 통지

자료 : 중국정부 정책 발표 문헌을 참고

동북개발 전략 시행 이후 중국 중앙정부와 지방정부는 여러 정책을 시행하고 있다. 2003년부터 2020년까지 18년 동안 동북개발 전략은

동북 전체 또는 각 성별 정책 등 다양한 정책을 수립했다. 이러한 정책이 시행됨에 따라 정부의 동북지역 투자와 우대정책 확대가 지속적으로 증가하여 동북 지역의 성장에 직접적인 영향을 미치고 있다. <표13> 위의 정책은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 첫째 정치적 범주는 총체적인 기획 및 구체적인 구역 정책으로 나뉜다. 둘째, 정책적 범주는 공간 배치, 재정과 조세, 산업발전, 기업개혁, 자원 의존형 도시의 변혁, 사회보장, 대외개방, 기술혁신 등의 정책에서 분류된다.

또한 다양한 정책 중 정부의 자금지원과 관련한 재정정책이 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 산업 개발 정책, 공간배치 정책, 자원형 도시 전환 정책, 기업개혁 정책, 기타 산업 구조 전환 및 개발 관련 정책이 각각 10% 이상에 도달했다. 그러나 동북지역의 가시적이고 지속 가능한 발전을 위해서는 핵심 대외개방정책과 기술혁신 정책이 각각 5% 미만을 차지하고 있는데 장기적으로는 이러한 분야에 대한 정책 개입이 더욱 필요하다.

중국 동북지역은 1950년대에 건설된 중국의 노(老)공업기지로서 장비 등이 낙후되어 이의 변혁이 중요한 정책문제가 됐다. 이에 중국 정부는 동북지역의 노(老)공업기지 활성화를 위해 다양한 정책을 내놓았고 2003년 3월 정부공작보고는 동북지역의 노(老)공업기지에 대한 신속한 조정을 지원하기 위해 지원책을 제안했다.

같은 해 10월 중국 공산당 중앙위원회와 국무원은 “동북지역 등 노(老)공업기지진흥전략 실시에 관한 몇 가지 의견”을 발표했다. 12월 동북지역 등 노(老)공업기지 진흥을 위한 프로젝트 팀을 구성하고 2004년 3 월 총리가 주재하는 제1차 전체회의를 소집했다. 재정부와 국세청은 회의에서 “동북지역 부가가치세 공제범위 확대에 관한 규정”과 구체적인 산업범위를 첨가하여 발표했다. 국가발전 개혁위원회는 2005년 중국 동북지역 국가채무 투자계획을 발표했다. 2005년 8월 국무원은 중국 동북지역 자원기반도시의 지속 가능한 발전을 위한 포럼을 열었다. 2006년 3월 “정부공작보고서”는 “동북지역 등 노(老)공업기지 진흥전략 지속 실시”을 제안했다.

2006년 6월 “중국 국민경제와 사회발전 제11차 5개년계획 개요”는 동북지역 활성화의 중요성과 의미를 재확인하였으며, 더 나아가 2007년 8월에는 “동북지역 진흥계획”을 공식적으로 발표하여 2020년까지 동북지역의 장기 전략을 명확히 제시했다. 또한 2008년 9월에는 “동북 노(老)공업기지 대외개방 강화 추진에 관한 시행의견”이 발표됐다.

2009년 7월과 8월에는 랴오닝성 연해 경제벨트와 중국의 두만강 개통에 대한 종합계획이 발표되었고 2010년 4월에는 심양 경제권 전략이 발표됐다.

이와 같이 국가 차원의 정책지원은 계속해서 동북지역의 발전에 초점을 맞추고 있으며, 동북3성도 성급 지방정책을 발표했다. 랴오닝성은 “랴오닝성 노(老)공업기지 진흥계획”, “랴오닝성 국민경제와 사회발전 제11차 5개년계획 개요”, 길림성은 “길림 노(老)공업기지 진흥계획 개요”, “길림성 국민경제와 사회발전 제11차 5개년계획 ”, 흑룡강성은 “흑룡강성 노(老)공업기지 진흥을 위한 총체적 계획”, “흑룡강성 국민경제와 사회발전 제11차 5개년계획 개요”를 각각 발표했다. 2014년 8월에는 “최근 동북진흥 지지에 관한 중대정책조치의 의견”과 같은 정책도 발표했다.

이러한 동북3성 개발전략은 1단계 (2003 - 2005), 2단계 (2005 - 2010), 3단계 (2010 - 2020)로 나뉘어 각 단계의 추진전략에 따라 시행된다.

첫째, 1단계에서는 산업기지의 바탕을 조성하여 기업의 부담을 감소시키고 소유구조의 다양화를 도모하며 시장전망이 양호한 주요 경영관리시스템 구축과 프로젝트를 적극 구축한다.

둘째, 2단계에서 랴오닝성을 장비제조 및 주요 원자재 산업기지로 발전시키고 특히 대련시는 첨단 중공업단지로 육성시키고, 심양시는 자동차 산업과 신소재장비 산업으로 발전시킨다. 길림성은 자동차와 정보산업의 발전에 집중하고 장춘은 생물과 광전자산업의 발전에 집중한다는 계획이다. 흑룡강성은 석유화학, 비행기 제조, 발전시설 제조에 주력할 것이며 하얼빈시는 식품, 제약, 자동차 위주로 발전에

주력한다.

셋째, 3단계에서는 첨단기술 산업을 주도하고 기계설비 제조와 원자재산업의 적극적인 발전 및 농산물가공, 녹색식품, 식량, 관광, 의약 등의 발전을 위한 산업구조를 구성한다.

동북3성의 낙후된 중공업기지를 새로운 중공업기지로 진흥시키고 동북지역 활성화를 목표로 동북3성 노(老)공업기지를 활성화하는 전략은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 동북3성 노(老)공업기지의 활성화 전략의 특징은 노후화된 동북지역 제조업기지 복원을 통해 장강삼각주, 주강삼각주, 북경-천진-하북 지역 경제권과 함께 중국경제를 지원할 것이다. 종합적인 산업기반을 구축하여 동북지역 중공업의 잠재력을 적극적인 활용한다.

둘째, 동북3성 발전전략은 이미 형성된 기존 국유경제체제를 개혁한다는 점에서 기타 경제권의 비교되는 특징이 있다. 소위 주강삼각주, 장강삼각주 및 기타 지역을 경제특구로 지정하고 해외 자본을 유치함으로써 비국유 부문에 대한 신규 투자를 중심으로 개혁을 추진했다. 동북3성은 조기에 국유경제체제를 구축하여 비국유경제부문의 진입이 어려운 상황에서 국유기업의 구조조정과 소유권 개혁을 통해 국유경제부문을 개혁하는 것은 동북3성 활성화 전략의 성공여부의 결정적인 요인이다.

셋째, 동북지역의 구조적인 최첨단 성장 현상인 “동북현상”을 극복하기 위해 시행된 일련의 정책은 국가의 균형발전을 바탕으로 하고 있으며, 그 방향은 낙후 설비의 전환, 국유기업의 개혁, 기존 항구의 확장, 제3국 항구의 개발에 초점을 맞추고 있다. 외상 투자 유치 활성화를 위한 시스템 인프라 투자 확대 및 제도의 개혁 등으로 집중되고 있다.

동북3성의 해외수출창구의 부족으로 인한 물류처리 문제를 해결하기 위해 기존의 랴오닝성 대련항을 확대하고 인근 영구항과 단동항을 보조항으로 활용하기 위한 대규모 투자를 진행하고 있다. 또한, 길림성 및 흑룡강성의 물류처리 문제를 개선하기 위한 노력으로 러시아의 블라디보스토크 및 북한의 라진, 청진 항구 등에 대한 사용권

확보 교섭 및 접근 인프라 투자가 진행되고 있다.

넷째, 동북3성의 지리적 측면에 보면 인접한 한국, 일본, 러시아 등 동북아 국가들과의 전략적 경제협력을 추진하고 있다는 특징이 있다. 이들 국가들과의 상호 보완관계를 기반으로 국가별 특징에 따른 특별한 협력관계 모델을 구축했다.

제4절 랴오닝성 재정사업의 주요 내용

1. 재정정책 활용한 내수확대, 성장촉진 및 구조조정

지방재정정책의 역할을 충실히 함으로써 지역경제의 내수를 확대하고, 지역경제의 성장을 촉진하며, 지역경제의 발전구조를 조정할 수 있다. 최근 몇 년간 랴오닝성은 주로 다음과 같은 몇 가지 방식을 이용하여 경제성장을 이끌었다. 하나는 정부의 공공투자를 계속 늘리는 것이다. 공공 재정 예산의 일괄 배정을 통해 중앙재정 예산 내의 투자 방안을 만든다. 랴오닝성 전체의 중대 인프라와 중점 산업 프로젝트 건설, 농촌 환경 관리, 교육과 위생 등 사회사업, 보장성 주택 건설을 중점적으로 지원한다. 둘째는 도시와 농촌 주민의 소득을 지속적으로 늘리는 것이다. 기업 퇴직자 연금지급 기준과 도농 기초생활 수급 대상자에 대한 생계급여 기준을 상향 조정한다. 식량 직불금, 농자재 종합 보조금, 농작물 재배 보조금, 가전제품 농촌지원 보조금 등의 정책을 수행한다. 셋째는 대외무역 수출과 서비스업, 민간경제 발전을 지원하는 것이다. 도시 지역의 서비스업 중점지역 건설을 추진하다. 외국무역 장려금, 서비스 아웃소싱 산업의 발전 지원 등 중소기업에 담보 대출을 해주는 것이다. 넷째, 과학기술 혁신과 산업 업그레이드를 지지한다. 중대한 과학 연구 프로젝트와 특색 있는 산업 기지 건설을 지원한다. 전통적인 우위 산업 업그레이드와 신흥 산업 발전을 지원, 타 지역과 해외 기업 인수합병, 해외 연구개발팀 유치 지원 등이다. 다섯째, 지역경제의 조화로운 발전을 지원하는 방안으로 랴오닝성 연해경제대, 선양 경제구의 발전 지원 등이 그것이다.

여섯째는 에너지절약과 배출감소와 생태환경 건설을 지원한다. 공업과 건축의 에너지절약 추진, 랴오닝성 전체 녹지조성, 하천생태 건설, 초원사막화에 대한 관리, 동부 생태보상 등 생태환경 건설과 산림자원 보호를 지원한다(劉飛, 2011).

2. 농업 투자 확대, 현역 경제 확장

랴오닝성은 현역 경제의 발전 수준을 계속 키우기 위해 농업 분야의 지방재정 투입을 더욱 강화하였다. 주로 다음을 포함한다. 하나는 농업 인프라 건설을 지원하는 것이다. 병균위험 저수지의 위험 제거 작업, 대형 관개구역 건설 공사, 중소하천 관리와 농업 종합 개발을 지원한다. 둘째는 현대 농업의 발전을 적극 지원하는 것이다. 종자혁신 프로젝트와 농업 특화 산업, 농업임업 보험의 추진을 지원한다. 셋째는 농민의 생산 생활 조건을 개선하는 것을 지지한다. 빈곤촌의 빈곤구호 추진과 중대형 저수지 이민의 생산 생활여건개선 등을 지원한다. 농촌도로 건설, 농촌 인구의 식수 안전과 홍수 피해 복구 등을 지원한다. 넷째, 현역 경제의 지속적이고 빠른 발전을 지원한다. 현역 산업 사업의 이자할인과 현역 산업 기지의 인프라 건설을 지원하는 등 이전지급 보조금이 현 향토 정부의 공공보장 능력을 제고하도록 하달되었다(劉飛, 2011).

3. 민생을 보장과 사회화합 및 안정

랴오닝성은 사회통합의 안정과 민생보장과 개선을 위해 많은 노력을 하고 있다. 주로 다음을 포함한다. 첫째는 적극적인 고용 정책을 지속하는 것이다. 고교 졸업생과 농민공, 취업난 계층의 취업을 중점적으로 지원한다. 공익적 일자리 개발, 취업훈련, 창업 장려 등 대책이다. 취업자가 하나도 없는 가정은 최소 1명 취업이 가능하도록 한다. 둘째는 도시와 농촌의 사회보장 체계를 한층 보완하는 것이다. 퇴직자 연금 수준을 높이고 신형 농촌 협력 의료와 도시 주민 기본

의료보험 재정보조 수준을 높인다. 신형 농촌사회 양로보험 시범사업을 확대한다. 비영리성 주택건설 프로젝트를 지원한다. 셋째는 의약위생체제 개혁을 지원하는 것이다. 공중위생경비 보장 제도를 완비한다. 국가면역계획 확대 등 굵직한 공공위생 서비스 사업을 지원한다. 국가의 기본 약제 실시와 말단 의약 위생 체제의 종합적인 개혁을 지원하다. 식품의약품 안전감독 업무를 지원한다. 넷째, 더 큰 교육, 더 큰 문체 사업 발전이다. 기초교육의 균형 발전을 촉진하고 고교생의 평균 경비 수준을 높이고 교육난 타개 장학체계와 직업교육 훈련기지 건설을 추진한다. 다섯째는 공공안전보장 수준 제고와 맞춤형 지원이다. 법률경비 보장체제 개혁, 감옥 체제개혁, 민원 업무를 지원한다. 석탄업계 등 안전한 생산환경의 개선을 지원한다. 쓰촨안현(四川安縣), 칭하이위수(青海玉樹), 간쑤저우취(甘肅舟曲)의 복구와 청해(青海),티베트(西藏) 등의 지역 맞춤형 지원책을 추진한다(孫承志외, 2010).

4. 재정 개혁 심화 및 재정 성과 향상

랴오닝성은 재정운용 실적을 높이고 재정체제 개혁을 심화시키기 위해 여러 방면의 노력을 했다. 하나는 성(省) 이하 재정관리 체제를 “하위소득, 산정기준수, 성장분배” 원칙에 따라 정비하는 것이다. 성(省)급 세입은 시(市), 현(縣)으로 내려가 시(市), 현(縣)의 일반 예산 수입 규모를 늘리고 성(省)급 이하 지방정부 간 소득분배 관계를 정리했다. 점진적으로 균형적인 이전지불을 매년 증가시키는 메커니즘과 현급 기본 재정 보장 메커니즘을 수립하여 말단 정부에서 기본적인 공공 서비스 능력을 증강시킨다. 둘째는 법에 의한 재테크의 메커니즘을 보완하는 것이다. 부처 예산, 국고 집중 지급, 정부 조달 등 각종 개혁을 깊이 있게 추진하고 예산 정보 공개도 적극 추진한다. 정부 예산 체계를 완비하여 정부 융자 플랫폼의 각종 규정을 정리하여 규범화하여 정부의 채무 위험에 대비한다. 셋째는 적극적으로 재정 수입을 만드는 것이다. 수입 징수 관리 강도를 높여 세수입증가를

이끌어낸다. 세금감면을 위한 권한 남용이나 소득 부풀리기를 단호히 시정한다. 넷째, 재정지출 실적을 꾸준히 올린다. 일반적인 지출을 대폭 줄이고 공무원 해외출장, 차량 구입, 공무상 접대비가 전년도에 대폭 삭감된 데 이어 계속 효율적으로 통제되고 있다. 각 항목의 중점 지출의 빠른 시행, 재정지출 실적평가 범위 확대, 성과 평가방식 확대 및 재정 자금 효율을 높인다(孫承志외, 2010).

제5절 랴오닝성 경제 발전에 대한 지방재정 정책의 효과

중국 시장경제체제는 과거 고도로 집중된 계획경제체제에서 전환됐다. 이에 따라 경제에 대한 관리방식이 집중적인 계획관리에서 시장 종합 조절관리로 바뀌고 있다. 이런 전환 과정에서 재정정책이 경제에 미치는 영향도 큰 변화를 겪었다. 특히 재정 조절에 따른 목표 달성에 따라 재정정책이 달라질 수 있다. 그리하여 경제 발전에 서로 다른 영향을 끼치게 되는데 이런 영향은 긍정적이기도 하고 부정적인 측면도 있다.

1. 조세정책의 긍정적 효과

개혁개방 후에 “일부 지역에서 먼저 부유해지고, 최종적으로 공동부유해지는 것을 허용한다”는 발전 전략의 큰 배경 아래 서로 다른 지역에 대한 정책적 지원을 하여 해당 지역의 발전을 단계적으로 추진하였다. 재정정책은 정부가 가장 많이 운용하는 정책수단 중 하나다. 특히 일부 지역에 대해서는 세제혜택, 일부 지역의 산업과 관련된 정부투자 등을 실시하고 있다. 국가의 “동북 노(老)공업기지 진흥” 발전전략의 큰 배경에는 지방재정 정책이 랴오닝성 지역경제 발전에 긍정적으로 작용하고 있다는 점이 드러나고 있다.

1) 경제진흥에 미치는 영향

지방조세가 경기진작에 기여하는 역할은 선별적 조세정책을 통해 이뤄진다. 지역경제 발전에 나타난 일부 돌출된 문제들을 중점적으로 우대 또는 제한하는 세제를 운용하는 것이다. 발달한 지역의 지나친 팽창을 막고 낙후된 지역의 급속한 발전을 장려한다. 어느 단계에서 정부의 경제정책 의도를 강하게 구현하고 나아가 해당 지역의 경제 발전을 위해 정부가 조정한 목적을 달성하겠다는 것이다.

재무부와 국가세무총국이 2012년에 “동북 노(老)공업기지 기업의 역사적 세금체납에 관한 통지”를 공포했다. 이는 “중국공산당 중앙위원회와 국무원, 동북지구 등 노(老)공업기지 진흥청책에 대한 의견(2003)”의 정신에 의거하여 동북지구 노(老)공업기지 진흥을 지원하기 위해 실시한 것으로, 국무원의 비준을 거쳐 동북지역의 노(老)공업기지 기업이 1997년 12월 31일 이전에 만든 역사적 세금 체납 문제에 대해 면제를 하였다. 이러한 세수 면제 정책의 발표는 랴오닝성을 비롯한 동북지역의 노(老)공업기지의 발전 부담을 크게 덜어 주었는데 관련 중공업 기업에 혜택을 줌으로써 산업구조와 경제발전의 패러다임을 한 단계 업그레이드하는 계기를 마련했다. 랴오닝 지역은 물론 동북지역의 경제 발전 진흥에 모두 지대한 촉진 작용을 하였다.

2) 산업발전의 촉진에 미치는 역할

지방경제발전에 유리한 조세 정책은 지역 내의 기업들에게 더 많은 발전 기회를 제공할 수 있다. 나아가 해당 산업의 효율적 발전을 촉진시켰다. 또 해당 지역의 잠점나 단점 산업을 육성하기 위해 해당 지역의 업종별 세제혜택이 있어 지역 관련 산업의 발전을 효과적으로 촉진할 수 있다. 이런 조세 정책의 가장 큰 장점은 지역의 경제 발전을 촉진할 수 있고 업계의 공정한 경쟁에 영향을 주지 않을 수 있다는 것이다. 통상적으로 상품용역세, 자원세 등 간접세, 전가세를

주로 하는 세제구조를 채택하면 지역내 기업의 부담을 줄이는 데 유리하다. 납세 기업은 세금을 상품 가격에 넣어서 구매자에게 받을 수 있다. 기업은 스스로 세금을 부담할 필요가 없다. 지방정부는 그 중에서 안정적인 수입을 얻을 수 있어 지역산업의 발전을 촉진하는데 매우 효과적인 정책이다.

3) 주민 소득구조에 미치는 조정 효과

조세정책은 해당 지역이나 관련 산업에 대한 조절을 통해 주민 소득구조에 대한 조정 작용을 할 수 있다. 지방정부는 관련 사회집단에 직접 혜택을 주기 위해 관련 세금정책을 발행할 수도 있다. 랴오닝의 경우 정부가 해당 집단에 대한 재정이전 지급 정책을 폈다. 농민이나 장애인에 대한 취업정책 혜택도 확대됐다. 이들 취약계층이 취업기회를 동등하게 갖고 더 나은 삶을 위해 재정정책으로 뒷받침할 수 있도록 한 것이다.

<표14> 랴오닝성의 주요조세 수입

(단위: 억 위안)

조세 항목	2018년	2019년	전년도 동기 대비
부가가치세	61,529	62,346	1.3%↑
소비세	10,632	12,562	18.2%↑
기업소득세	35,323	37,300	5.6%↑
개인소득세	13,872	10,388	25.1%↓
수출관세환급액	15,913	16,503	3.7%↑
도시유지보수건설세	4,840	4,821	0.4%↓
차량 취득세	3,453	3.498	1.3%↑

자료: 랴오닝성 재정청

2 재정지출정책의 긍정적 효과

정부의 재정지출은 중국 경제발전에 주도적인 역할을 했다. 또한 정부부처는 관련 재정정책을 활용해서 해당 기업의 현지 투자를 유도할 수 있다. 재정지출정책이 랴오닝 지역 경제발전에 어떤 긍정적 역할을 했는지 구체적으로 다음과 같이 설명한다.

1) 경제발제에 미치는 영향

정부재정정책은 중국경제 발전 영역에서 주도적인 역할을 했다. 재정정책이 중국경제의 발전에 지대한 작용을 했음을 명확히 알 수 있다. 재정정책은 주로 두 가지 방식을 통해 지역발전에 영향을 준다. 하나는 면세 또는 세금 환급을 통해 지역내 기업 투자의 규모와 방향에 영향을 주는 것이다. 하나는 지역내 산업이나 인프라에 대한 투자를 늘리면 직접적인 정부투자를 통해 지역경제를 바로 이끌어 가는 것이다.

랴오닝성의 경우 랴오닝성 재정청과 랴오닝성 정보산업청이 소프트웨어 및 정보제품 제조업 발전을 가속화하기 위해 “랴오닝성 소프트웨어 및 정보제품 제조업 발전 전용 자금관리의 잠정적 방법”을 마련하여 재정자금의 선도적 역할과 파급효과를 십분 발휘한다. 재정의 산업발전 지원 자금의 사용 효율을 높이고 또 전용자금의 사용과 관리는 “공개 투명성, 우선지원, 과학적 관리, 감독 강화” 원칙에 따른다는 점을 강조했다. 소프트웨어와 정보제품 제조업체의 자주적 혁신을 전문적으로 지원한다. 그만큼 정부의 재정지출 정책이 랴오닝 지역의 경제발전 진흥에 크게 기여한 것으로 볼 수 있다.

2) 기술혁신에 미치는 영향

기술혁신은 경제발전의 주요요건인 만큼 각국은 물론 각 지방정부는 기술혁신 능력향상을 중요한 목표로 삼고 있다. 하지만 기술혁신

에는 많은 비용이 들어가야 하고, 특히 기초적인 연구 분야에서는 투자를 꺼리는 기업이 많은데 지역경제 발전을 위해 정부가 일정 정도 이 비용을 지출해야 한다.

랴오닝성의 경우 랴오닝성 공업경제 구조조정과 산업 업그레이드를 더욱 추진하기 위해 랴오닝성 노(老)공업기지의 발전진흥을 가속화하고 재정자금의 지원과 선도적 역할을 충분히 수행하며 랴오닝성 내 기업기술개조 지원금의 사용을 보다 규범적이고 효율적으로 관리하기 위해 전기에 시행된 “랴오닝 기업기술개조 재정지원금 관리에 관한 잠정적인 방법” 관련 조항을 개정 보완한 뒤 “랴오닝성 기업기술개조 지원금 관리방법”을 마련했다. 이 관리방법의 제정으로 기업의 기술개조 재정지원금의 사용 효율이 더욱 높아지게 되었으며, 이에 따라 랴오닝성의 기업기술개조의 속도와 공업경제의 구조조정 및 산업 업그레이드를 크게 촉진하였다.

3) 인재유치에 미치는 영향

중국은 지역마다 발전 수준이 큰 차이를 보이고 있는데, 동남연해지역은 개혁개방이 가장 먼저 시작된 지역이고 공공서비스와 인프라가 비교적 성숙해서 인력이 동남연해 지역으로 이동하는 것이 보편적인 현상이다. 랴오닝성 정부는 인재 유치를 위해 산업단지 인프라 구축에 막대한 자금을 투입했다. 2015년 “산업기지 기반시설 건설 전문자금 사용관리에 관한 성 지원 강화 관련 통지”를 제정하였다. 산업기지 기반시설 건설 지원 전담자금 확보와 실효성 발휘를 통해 랴오닝성의 “공업화, 도시화, 농업산업화, 도시농촌통합”이라는 경제발전 목표를 가속화하기로 했다. 이 통지문은 랴오닝성 산업단지 기반시설 건설 전문자금의 지원 범위를 명확히 하고, 해당 건설자금은 산업기지의 급수, 배수, 도로, 전력공급, 환경보호 등 인프라 건설과 리모델링에 사용되어야 하며, 산업기지의 토지 정리, 토지 개발 보상금 등 각 종류의 건설 지출에 사용되어서는 안 된다고 강조했다. 이와 함께 관계 부처와 함께 법규위반 문제의 시정 및 정착 상황을 중점적으로

점검해 투자 효과를 극대화할 계획이다. 랴오닝성은 일련의 정부투자 정책을 실시함으로써, 일부 지역, 특히 발달하지 않은 지역의 기초 시설과 공공 서비스를 개선하였으며, 이로 인해 대량의 인재를 랴오닝 지역으로 끌어들여 일을 하게 하였다.

<표15> 랴오닝성의 주요 재정지출

(단위: 억 위안)

지출 항목	2018년	2019년	전년도 동기 대비 증가
교육	32,222	34,913	8.5%
과학기술	8,322	9,529	14.4%
문화 및 미디어	3,522	4,033	2.3%
사회보장과 취업지출	27,084	29,580	9.3%
의료위생과 산아제한	15,700	16,797	10%
환경보호	6,353	7,444	18.2%
도시 및 농촌 건설	22,700	25,681	16.1%
농림수	20,786	22,420	6.3%
교통운수	11,073	11,413	1.2%
채무이자	7,345	8,338	12.6%

자료: 랴오닝성 재정청

3. 사회복지정책의 긍정적 효과

사회복지정책은 정부가 자주 사용하는 재정수단 중의 하나이다. 재정수입의 일부를 사회복지 등 공공지출과 보조금 등 관련 계층의 복지로 옮겨 해당 기업이나 가정의 구매력을 키워 지역경제의 건전성을 유도하는 것이다.

1) 경제발전을 촉진

지역경제의 발전은 정부가 재정정책을 수립하는 데 있어서 중요한 목표 중 하나이며, 사회복지정책은 이러한 정책목표를 발휘할 수 있

는 중요한 재정정책 수단이다. 이와 관련된 사회복지정책을 실시함으로써 일부 취약계층의 이익이나 약세산업의 발전을 보호함으로써 지역경제의 발전을 실현할 수 있다. 예를 들어, 국가세무총국이 2015년에 내놓은 “장애인의 취업에 관한 기업 소득세 우대정책에 관한 통지”는 장애인을 채용하는 기업에 대해 장애근로자에게 지급하는 임금에 근거하여 실제 공제하는 기초 위에 관련 납세소득액을 계산할 때 장애근로자에게 지급하는 임금의 100%를 가산하여 공제할 수 있게 하였다. 정부가 취약계층의 이익을 위해 재정수입에서 일부를 떼어 장애인을 둔 기업에 보조금을 주는 것은 사회적 약자나 장애인을 채용한 기업에는 큰 혜택으로 작용할 것으로 보인다.

2) 산업과 기업의 발전을 지원

지방정부는 지방산업의 장기적인 성장을 유지하기 위해 통상적으로 관련 산업의 발전을 지원하기 위한 지역 사회복지정책을 내놓는다. 랴오닝 지역에서 이미 일부 사회복지정책이 잇따라 발표되어 많은 기업이 그 혜택을 받았다.

2016 랴오닝성 재정청은 “랴오닝성 지원 농산물 가공 산업 프로젝트 할인자금 관리 잠정방법”을 제정하여 랴오닝성의 농산물 가공업 발전을 추진하기 위하여 성(省)정부가 농산물 가공 산업 항목에 대한 할인 자금을 지출하고, 전문적으로 농산물 가공산업 항목에 대한 대출이자 보조금으로 사용한다. 이와 함께 성 재정청은 농산물 가공업체 프로젝트 및 자금관리 데이터베이스를 구축해 신고할 할인업체의 기본 현황과 지원대상 사업의 사회적 효과, 경제적 효과 등을 파악하기로 했다. 우대자금 성과평가 제도를 수립하여 각급 재정 부문은 해당 지역의 부양 항목에 대한 우대자금 관리사용 상황을 심사하고, 각급 농위원회 부문은 지원 항목의 달성효과 등에 대해 평가와 부양 항목에 대한 성과 평가를 실시해야 한다.

3) 후진지역의 경제발전을 촉진

지리적과 역사적 발전 등이 복합적으로 작용해 랴오닝성 내에서도 지역경제 불균형 현상이 나타나면서 낙후지역의 경제 발전을 이끌어 내는 것이 사회복지정책의 중요한 목표 중 하나가 됐다. 랴오닝 성은 낙후 지역의 빠른 발전을 위해 랴오닝 성 재정 구빈 특별자금을 특별히 설립했다. 농촌 빈곤지역 생산 생활여건을 개선하고 농촌 저소득 빈곤층의 삶의 질과 자질을 향상시키며 농촌 빈곤지역 경제사회의 전면적인 발전을 촉진하기 위한 전용자금이다. 마을 전체의 빈민구제 지원 자금, 이민빈민 구제 자금, 빈곤구제 선도기업 대출이자 할인자금, 빈곤 노동력 직업훈련 자금 등이 주류를 이루고 있다. 이와 함께 “랴오닝성 재정빈곤지원 자금 관리방법”에는 빈곤구제 지원 자금의 사용관리는 통합사용, 전용금 전용, 규범적 관리, 성과에 중점을 둔 원칙에 따라야 한다고 명시되어 있다.

빈곤구제 전용자금의 사용 효율을 높이기 위해서 빈곤구제자금 프로젝트의 완료 검사제를 엄격하게 실시한다. 단계별로 착수검사 신청을 하면 시, 현급 빈곤구제 및 재정부문 조직의 전문인원은 항목계획에 근거하여 전면적인 착수검사를 실시하며, 그 결과를 성 구제사무소와 성 재정청에 보고한다. 성 구제사무소와 성 재정청은 정기적으로 조직하여 검사를 실시한다. 각급 재정과 구제 부서는 구제 자금에 대한 상시적인 감독검사를 엄격하게 강화하고, 감사 등 관련 부서에 적극 협조하여 회계감사와 검사 업무를 해야 한다. 재정 빈곤 구제 자금을 낭비, 유용, 횡령하는 문제가 발견되면 연말 결산시 회수하거나 다음 연도 배정금을 삭감해야 한다. 빈곤구제 자금을 사취 횡령한 자는 법에 따라 책임자를 처리하고 처벌하여 사법 부서에 넘겨 법에 따라 형사 책임을 물어야 한다. 각급 재정 및 주무 부처는 성과 평가 제도를 만들어 빈곤구제자금의 사용 관리에 대한 성과평가 결과를 통보하고 평가결과를 다음 연도 빈곤구제 지원자금의 중요한 근거로 삼아야 한다.

랴오닝성의 합리적이고 규범적인 재정자금의 조달 및 사용은 낙후

지역의 경제 발전과 인민군중이 생산 업무를 더욱 잘 할 수 있도록 좋은 기초를 다졌고 빈곤구제 자금의 심도있는 시행을 통하여 랴오닝성 내의 일부 낙후 지역의 경제는 이미 빠른 발전의 궤도에 들어섰다.

4. 재정정책의 부정적 효과

지역경제발전은 단순한 경제문제만이 아니라 경제, 사회, 환경 등 다방면에 걸친 복합적 이익관계다. 하나의 재정정책 집행은 다른 예상치 못한 요인들로 인해 재정정책의 효과적인 발휘에 제약이 생길 가능성이 크다. 따라서 지역재정정책이 지방경제 발전에 긍정적인 작용을 하는 것을 고려해야 할 뿐만 아니라 일부 재정정책이 지역경제 발전에 부정적인 영향을 끼치는 것까지 인식해야 한다. 각 방면의 이익을 필요로 하는 재정정책을 종합적으로 고려해야만 실시 과정에서 지역경제발전에 중요한 악영향을 끼치는 것을 피할 수 있다.

1) 조세우대 정책에 따른 경제발전 불균형

조세정책의 주요 목표는 지방정부가 지역경제 활성화를 촉진하고 취약계층을 보호하기 위한 것이다. 지방정부는 관련 정책을 내놓아서 특정한 산업 발전이나 사회약자들의 이익을 보호할 수 있다. 그러나 정책 제정의 출발점이 다르기 때문에 일부 지역 조세정책은 시행 과정에서 예상치 못한 악영향을 미칠 수 있다.

정부는 관련 세금우대 정책을 운용하여 지역의 경제발전에 유리한 조건을 조성함으로써 지역의 비약적인 발전을 실현한다. 그러나 중앙정부나 지방정부의 이러한 세금 감소는 지방경제 발전에 큰 파급효과를 가져오며 동시에 일부 지역 내 경제발전의 불균형이 초래될 수 있다.

랴오닝성의 경우 동북노(老)공업기지 진흥이라는 국가 발전전략 목

표를 본격화한 가운데 랴오닝성 경제가 큰 발전의 계기를 맞고 있다. 그러나 랴오닝성 내부의 지역별 위치 특성 때문에 동부 연해지역은 경제가 발달하고 서부내륙 지역은 상대적으로 낙후된 것으로 나타났다. 또 랴오닝성 동부 연해지역은 동북노(老)공업 진흥 기지의 직접적인 수혜지역이라서 동북지역에 대한 세제 혜택으로 랴오닝 동부 연해지역은 산업구조를 더 좋고 빠르게 조정하고 경제발전 패러다임을 전환해 GDP가 급성장하고 있다. 반면 랴오닝성 서부 내륙 지역은 조세 정책의 혜택을 받는 기업이 드물어 랴오닝성 동부 연해 지역의 발전이 매우 맹렬한 반면 서부 내륙 지역의 발전이 상대적으로 낙후된 내부 경제발전의 불균형을 초래하였다.

2) 정부투자에 따른는 산업의 불균형발전

지방재정 수입의 유한성 때문에 지방 정부가 재정투자를 할 때는 반드시 경제 발전, 환경 보호 등 각 방면의 발전 요소가 복합적으로 작용하는 것을 충분히 고려해야 한다. 각 발전요소의 균형발전 이념에 맞춰 재정 투입을 해야 최적의 발전 효과를 거둘 수 있다. 특히 업종별 정부투자는 업종별 발전단계, 향후 업종의 발전전망 등을 종합적으로 따져봐야 한다. 지역 내 산업별 균형발전을 목표로 해야 가장 바람직한 정부투자 효과를 거둘 수 있다. 하지만 최근 랴오닝성 재정 지출에서 과학지출의 비율이 매우 낮다는 것은 그만큼 과학연구 분야에 대한 재정의 투자력이 부족하기 때문에 과학 연구 분야에 대한 정부 투자력을 높여야 한다는 뜻이다.

3) 불균형해소를 위한 사회복지정책의 한계

랴오닝성 동부지역과 중서부지역 간의 경제발전 격차가 비교적 크고, 랴오닝성 동부지구는 양호한 지리적 잠점을 가지고 있기 때문에 경제 발전이 비교적 신속하다. 랴오닝성 중서부, 특히 서북부 지역은 지리적 위치와 역사 발전의 결과로 동부지역 경제발전의 차이가 크

다. 랴오닝성 정부는 이미 상응하는 이전지불정책을 채택하여 이러한 발전의 격차를 줄이려고 하였지만 이미 실시한 정책 수위와 경제 발전의 차이가 비교했을 때 매우 크기 때문에 더욱 효과적인 이전지불정책으로 랴오닝성 내부의 지역 경제 발전의 격차를 줄임으로써 랴오닝성 지역의 경제 발전을 실현해야 한다.

PUKYONG NATIONAL UNIVERSITY
부경대학교

제4장 랴오닝성의 지역 경제개발정책의 쟁점과 개선과제

제1절 랴오닝성 지역 경제개발정책의 쟁점

1. 낮는 재정자금의 이용 효율

정부가 지역개발을 촉진하는 재정정책을 많이 내놓아 랴오닝성의 지역개발은 어느 정도 개선됐다. 하지만 이런 정책들은 단기간에 지역개발을 촉진하는 역할을 할 뿐 지속적인 동력을 제공하지 못하고 있다. 겉치레에만 머물러 제대로 된 정책 효력을 발휘하지 못해 정책의 권위를 떨어뜨리는 정책이 많기 때문이다. 정부가 부처 간 재정자금을 조율하는 데도 두 가지가 부족하다. 하나는 지출구조가 비교적 경직돼 있어 지역개발을 자금에 의존하게 되고, 서로 조화를 이루며 촉진하는 지역개발 체계가 형성되지 못하며, 산업체계에 의존해 자원을 통합하고 지역개발을 최적화하는 발전방식이 없다는 것이다. 긍정적인 효과가 있지만 장기적으로는 지역개발 최적화를 저해할 수밖에 없다. 둘째는 각 지방 동급 부처가 경쟁적으로 자금을 조달해 재정자금 조달계획의 비효율을 초래한다는 점이다. 정부가 재정자금 일괄배치를 비효율적으로 해 재정자금의 활용 효율을 떨어뜨려 지역개발을 촉진하는 역할을 제대로 할 수 없다는 것이다. 랴오닝성은 GDP가 최근 마이너스 성장을 하면서 지역개발을 촉진하는 데 쓸 수 있는 재정자금도 점차 감소할 전망이어서 랴오닝성의 지역개발을 위해 심각한 도전에 직면해 있다(侯省亮, 2019).

2. 불합리한 재정지출 구조

최근 몇 년 동안 랴오닝성의 경제 성장은 더디고, 3차산업의 경제 성장에 대한 기여가 부족하며, 각 산업의 경제 성장에 대한 공헌도 모두 하락하였다. 정부가 랴오닝성 사회 고정자산 투자에 대한 투자 구조를 통제하고 개선했지만 2차산업이 차지하는 투자비율이 여전히 크다. 산업경제의 쇠퇴는 랴오닝성 인재의 유출로 이어져 산업구조의 최적화에 불리하다. 경직된 지출 패턴은 자금의 흐름을 제한하고, 지역개발 촉진에 각 지자체의 적극성을 떨어뜨려 정책을 깊이 있게 집행하지 못하는 원인이 많다. 또 랴오닝성의 노후화된 행정조정체계의 경제개입 정도는 여전히 심각한 것으로 나타났다. 시장조절 산업은 구조조정의 수위와 조건이 충분하지 않고, 중소기업은 발전 공간이 부족해 자금 운용에 어려움이 있어 생산 확대와 기술 개조에 한계가 있다는 것이다. 이전지불과 관련해 랴오닝성 정부는 지방 일반이전 지급 비율을 높였다. 그러나 근본적인 문제가 해결되지 않아 이전지불이 뚜렷한 기초 지지 효과를 발휘하지 못하고, 도시와 지역 간 격차를 줄이는 데 크게 기여하지 못하고 있다. 장기적인 발전 측면에서 볼 때 지역 간 재력 불균형 문제는 여전히 확대되는 추세이다. 지방 기본 공공서비스의 불균형을 초래해 지방 간 격차가 커지고 지역 전체의 개발에도 불리하게 작용할 수 있다(王筱迪, 2017).

3. 불분명한 조세우대정책의 효과

정부의 기본 기능은 시장 주도, 시장 경쟁 메커니즘의 보완, 시장 경쟁의 공정성 유지다. 랴오닝성에서 지방혜택정책을 받는 기업이 많은데 문제는 이런 기업들이 정책 혜택을 받지 말아야 하는데도 불법 수단을 악용해 과도한 이익을 얻기 위해 시장의 형평성까지 해친다는 점이다. 더 큰 문제는 일부 기업이 세제혜택의 허점을 이용해 이중의 세제혜택을 받고 있어 시장의 경쟁 질서를 더욱 깨트리고 있다는 점이다. 이 밖에 세제혜택의 폭이 지나치게 넓어 세제혜택의 강도

가 약해질 수 있다. 혜택을 누리는 업종이 너무 많아 정책 목표를 달성하기 어렵고, 업종 간 혜택에 의한 상호 경쟁은 자본과 요소가 다른 업종 간에 이동하는 데 더 불리하며, 경제 발전을 저해한다. 또한 세제혜택은 과학기술 혁신 성과에 더 많은 관심을 기울이면서 연구개발 비용을 소홀히 하고, 기업의 연구개발이 성과를 중시하도록 함으로써 성과에 대한 실용적 고려가 부족하게 된다. 과학연구 성과가 생산력으로 전환이 이루어지지 않아, 낮은 성과 전환율은 과학 연구 자금의 저 효율을 뿐만 아니라 지역의 발전에도 더욱 불리하다(李凯 외, 2019).

4. 낮는 수준의 과학기술 혁신성과 전환

랴오닝성 산업구조의 현주소를 보면 최근 랴오닝성은 3차산업에서 생산액 비중이 꾸준히 증가해 2차산업을 역전하고 3대산업 생산액 중 가장 높은 산업으로 부상하고 있다. 이는 랴오닝성 3차산업의 발전은 어느 정도 성과를 거뒀지만 산업별 생산액 증가율은 매년 하락세를 보이고 있다는 뜻이다. 이로써 랴오닝성 3대산업의 고유한 발전 모델은 이미 우위를 잃은 것으로 보인다. 비록 3차산업이 발전 기반을 마련하였지만 아직 산업 업그레이드의 원동력으로 삼기에는 부족하며, 기술로 산업 업그레이드를 추진하여 랴오닝성 경제의 안정적, 지속적 성장을 이끌어 내야 한다. 경제가 비교적 발달한 성에 비해서, 랴오닝성의 과학기술 혁신성과 전환 수준은 아직 비교적 낮다. 최근 랴오닝성 국민총생산의 증가 속도가 느려지고 심지어는 마이너스 성장 현상까지 나타났는데 이는 전통 자원, 인력으로 움직이는 생산 패턴이 이미 현재 수요에 맞지 않고, 산업 혁신으로 구동되는 발전 모델이 아직 완전하지 않다는 것을 보여주는 것이다(侯省亮, 2019).

제2절 랴오닝성 지역 경제개발정책의 쟁점의 원인

1. 재정총괄 조정의 부족

많은 정책이 발전 목표를 지나치게 강조하고 구체적인 정책 실행 세부 사항은 제시되지 않아 정책 집행이 구체화되지 않는 경우가 많다. 또 지역개발을 위한 재정정책은 체계적으로 집행되지 않고 기업 및 관련 사업에 대한 재정지원금이 분산돼 재정정책의 뒷받침이 약화되고 있다. 산업구조에 대한 재정정책의 뒷받침이 충분치 않다. 정책 수립과 시행단계의 연계에도 취약점이 뚜렷하다. 미숙한 세제혜택이 기업 관련 기관과 미리 연계되는 것은 시장질서의 균형을 깨뜨리는 것은 물론 관련 정책이 산업구조에 미치는 촉진작용을 약화시킨다. 무엇보다 재정정책은 지역발전과의 연계가 비교적 단순하고, 지역발전을 촉진하기 위한 재정정책이 상대적으로 적었다. 기업에 대한 재정 지원에만 국한돼 산업 업그레이드와 기초설계 구조가 맞지 않아 지역 발전에 불리하다. 정부가 자금을 일괄 조달하는 데 있어 재정 지출 패턴은 정부 시스템과 관련되기 때문에 이러한 경직된 지출 패턴은 재정 자금 통일 계획에 불리하다. 각 부처가 경쟁적으로 자금을 빼앗는 것은 상 하위 정부 간 정보 비대칭으로 상급 정부의 정책 목표가 하급 정부의 수요와 일치하지 않는 경우가 많기 때문이다. 더욱 각 부문의 비과학적인 관리 방식은 자금의 심사, 지불에 지장을 초래하고, 정부 부문의 운영 효율과 질을 떨어뜨려 일부 지역의 발전을 향상시키는 정책을 완전히 실행할 수 없게 한다(侯省亮, 2019).

2. 제도 및 체제구조의 고유화

랴오닝성의 재정지출 패턴이 경직된 데는 체제 고착화 탓도 있다. 각 정부부처 간 직책 구분이 잘 안 되고 권력의 일탈로 일부 분야가 누락되거나 중복된다. 지역개발을 촉진하기 위해 각 지방정부 간에

각 분야의 실적을 위해 자원을 경쟁하는 것은 지역 발전을 위해 전체 국면에 지장을 초래한다. 지역개발에 대한 직접비용은 지방에서 부담하고 정치 및 경제적 이익은 상급정부에 떠넘겨 지방발전의 적극성을 약화시켰다. 또 정부의 과도한 시장통제로 인해 생산요소에 대한 자체적인 시장통제체제 구축이 어려워져 지역발전에 효과적인 규제체제가 결여되고 있다. 더 중요한 것은 지방경제체제가 공기업 개혁 과정의 사회보장 문제를 충족하기 어렵고 공기업 개혁 추진이 더디고 여전히 시장에서 큰 비중을 차지하고 있다는 점이다. 공기업의 방대한 규모가 중소기업의 발목을 잡아 중소기업으로서는 기술정책 지원에서 열세인 반면 규모가 작고 생산비용이 많이 들어 성장 제약을 심하게 받는다. 이에 따라 지방의 미비한 경제체제는 지역개발에 불리하게 돌아가고 있다.

성급 이하 단위의 이전지불제도의 개선은 긴 시간이 필요하다. 기존 이전지불제도는 과학적이고 규범적이지 않아 지역 간 재원 격차를 해소할 수 없다. 지역 간 재원 불균형은 여전히 해소되지 않고 있다. 불합리한 이전지불로 인해 지역 간 재원의 분포가 불균등해지고 이에 따라 지역별로 인프라 건설에서의 협조도 영향을 받아 지역개발을 저해하게 된다. 이 밖에 여러 항목의 중복적으로 교차하는 현상과 프로젝트의 목표관리가 미흡하고 자금운용의 투명성이 떨어져 이전지급의 비효율을 초래했다(王筱迪, 2017).

3. 복잡한 조세우대체제

조세우대는 지역개발의 비용을 낮추고 지역개발을 가속화하는 정책을 통해 지원된다. 랴오닝성의 조세우대정책은 여러 면에서 미흡해 그 효과를 발휘하지 못하고 지역발전에 다방면의 문제를 가져왔다. 우선 조세우대의 관리가 과학적이지 못하고, 정책수립 과정에 대한 감시도 제대로 되지 않아 각 지자체가 우대정책을 만드는 월권을 행사하고 있다. 현재 이런 행위에 대한 엄중한 처벌 조치가 부족하기 때문에 이러한 상황의 발생을 제때에 억제할 수 없으며 이러한 불합

리한 우대 정책을 원천적으로 말살할 수 없다. 둘째, 지방적 조세우대의 수가 많고 커버리지도 넓은 데다 정책 자체에 불규칙한 부분이 많아 시장경쟁의 공정성을 크게 훼손했다. 시장질서 완화에 역행해 기업 간 공정경쟁을 저해하고, 신흥기업에 대한 정책 추진이 미흡하다는 것이다. 또 일부 지방에서는 조세우대정책이 지나치게 편파적이어서 정책의 범위와 기한을 제대로 맞추지 못하는 등 정책 추진 과정을 혼란스럽게 하고 정책의 효과를 크게 떨어뜨렸다. 조세우대체계의 혼란은 정책의 기대 목표를 달성하지 못하게 했다. 정책의 길잡이가 제대로 되지 않을 뿐 아니라 조세우대정책의 매력도 약화됐다. 또 신흥 기업의 성장 자신감을 꺾어 지역개발을 더욱 불리하게 만들었다(李凱외, 2019).

4. 낮는 수준의 과학기술 투입

과학기술의 혁신은 지역개발을 촉진하는 필수 수단이다. 랴오닝성의 연구기관과 고등학교는 수는 많지만 연구혁신 능력은 여전히 부족하다. 랴오닝성은 다른 경제가 발달한 성에 비해 기술혁신에 대한 투자가 적고, 연구비 투입비율은 해마다 줄어드는 추세다. 과학연구비 투입비율이 하락하여 과학기술 혁신에 투입할 비용이 부족하게 되었다. 결국 성 전체의 혁신 수준에 영향을 미쳐 과학 연구의 혁신 행위의 적극성을 떨어뜨리고 혁신 성과 감소로 이어졌다. 또 랴오닝성의 과학기술 전환 수준이 낮은 문제를 더욱 가중시켰다. 비록 랴오닝성이 과학기술 혁신 방면에서 일부 성과를 거두었지만 선진기술에 비해 랴오닝성이 획득한 기술수준은 낮은 편이며 발명기술의 혁신성이 현저하게 부족하다. 신흥기업들은 여전히 첨단기술의 핵심기술을 확보하지 못해 첨단기업의 발전을 이끌지 못하고 있다. 과학기술 혁신의 조세우대는 연구개발 성과를 내야만 소득세의 가산공제를 받을 수 있고 과학연구 성과를 내지 못한 사업은 기업 부담을 늘렸다. 기업의 과학연구 방면의 적극성을 불러일으키지 못하고 과학기술 혁신 성과의 전환 수준을 높이기는 어렵다(侯省亮, 2019).

제3절 랴오닝성 지역 경제개발정책의 개선과제

1. 지역잠재력에 따라 개혁

정부는 행정관리 능력을 높여야 한다. 행정관리체계를 완전하게 하여 행정효율을 점차적으로 높여야 한다. 과학적인 측면에서 장기적으로 지역발전을 촉진하는 재정정책을 수립해 지역발전을 이끄는 방향이다. 지역발전을 추진하는 데는 반드시 각 산업의 동반 발전을 조화시켜 현대화된 모델을 만들어야 한다. 우선 농업의 산업구조부터 다시 짜야 한다. 농업에 대한 자금과 기술 지원을 높이고 농업 발전을 촉진하는 인프라를 건설하고 선진적인 농업 생산기술을 개발하여 농업 생산을 현대화한다. 신공업 생산기술의 개발을 지원하고 선진공업을 발전시켜야 한다. 또 재정정책으로 협력해 낙후기업을 도태시키고 기술변화를 꾀하는 공기업을 육성해야 한다. 마지막으로 신기술 개발을 중시하고 미래 성장도 신흥산업 건설에 집중해 산업구조를 고도화해야 한다. 지역발전을 위해 서비스산업의 발전과 현대적 서비스체계 업그레이드를 가속화하고 물류금융정보서비스의 발전을 정책적으로 지원해 효율적이고 선진적인 서비스 수준을 실현해야 한다.

메커니즘의 개혁을 심화시키되 랴오닝성의 지역적 우위를 결합해 국유기업 측의 개혁을 더욱 강화해야 한다. 기업의 효율성을 높이고 국유기업의 비중을 바꿔 국유·민영기업의 구조를 최적화하겠다는 것이다. 랴오닝성의 공업 기초 실력은 상대적으로 비교적 강하고 지역의 잠재력은 비교적 뚜렷하다. 정부는 정책을 만들 때 지역적 잠재력을 결합시키고 공기업을 위해 더 많은 정책 지원을 제공해야 하며 그 생산 모델을 자원중심에서 기술 중심으로 전환시켜야 한다. 또 신흥기업에 대한 조세우대를 확대하고 그 발전 단계에서 더 많은 세수를 감면해 기존 공업기반을 바탕으로 새로운 공업성장점을 육성해야 한다. 랴오닝성은 도시화 수준이 비교적 높은데 장기적인 산업 발전 전략을 제정하여 정책의 선도 작용 하에 대대적으로 3차산업의

발전을 추진해야 한다. 랴오닝성의 산업구조 수준을 최적화하여 랴오닝성의 산업구조가 고도화됨에 따라 1차산업에서 노동력이 빠져나와 2, 3차산업 생산에 집중되게 해야 한다. 따라서 농업의 현대화 발전을 정책적으로 추진하고 과학기술과 농업의 결합을 실현하여 효율적인 농업을 발전시킴으로써 3대 산업의 균형을 맞출 수 있을 뿐만 아니라 농촌 도시화를 추진하는 보폭도 마련되어야 한다.

2. 재정지출구조의 유연화

재정의 고착된 지출모델을 해결하기 위해 다음 두 가지를 해야 한다. 우선 지출구조의 과학성 확보가 시급하다. 각종 재정지출이 지역개발을 촉진하는 역할을 톡톡히 해내고 있다. 각 항목의 지출 계획은 모두 엄격하게 예산에 따라 안배해야 한다. 지출 조건에 맞지 않는 항목은 지급하지 않고 자금의 활용 효율을 확보한다. 둘째, 자금 운용의 투명성을 높여 자금의 흐름과 사업의 진척도를 대중에게 알려야 한다. 재정지출에 대한 대중의 인지를 높이고 정책에 대한 대중의 신뢰를 증가시키고 정책의 선도역할을 더 잘 수행해야 한다.

첫째, 정부의 투자지출을 늘려 재정정책의 선도적 역할을 해야 한다. 기술을 지향하는 기간산업을 발전시켜 랴오닝성 산업의 업그레이드를 추진한다. 기술 기반이 있는 신흥기업에 대해 정부는 보조금을 주어 그 발전을 장려하여 지역 전체의 기술 산업을 발전시킨다. 경쟁분야에 대한 정부의 지출도 엄격히 통제해야 한다. 공공기반시설 건설에 투자의 중점을 두어 공공기반시설의 투자를 늘려서 더욱 완벽한 발전환경을 조성한다. 사회 자원 배치의 효율을 높인다.

둘째, 교육과 과학기술 수준이 지역개발의 관건이다. 교육비 지출은 늘려야 한다. 전 국민의 기초교육 수준을 높이면 노동력의 전반적인 자질을 향상시킬 수 있다. 질 높은 노동력은 경제발전의 중요한 조건이다. 전반적인 질적 향상은 관리 수준과 문제해결 능력을 향상시킬 뿐만 아니라 산업의 내적 역량을 촉진시킬 수 있다. 과학기술 혁신 수준은 장기적인 발전의 원동력이므로 정부는 연구개발 사업의 발전

을 지원하여 기업의 연구개발 성과에 대한 보조금도 지급한다. 셋째, 행정관리비 지출을 줄이고 행정업무의 불필요한 지출을 줄여야 한다. 정부의 불필요한 사무 기구를 간소화하여 자금의 이용률과 업무 효율성을 높이다.

3. 세제구조의 합리적 개편

산업별 조세차이는 산업 발전 방향에 영향을 미친다. 따라서 세수는 산업 발전을 일으킬 수 있고 특히 부가가치세를 유도할 수 있다. 랴오닝성의 부가가치세는 지역 발전을 크게 촉진할 수 있다. 법인 소득세 측면에서 정부는 일부 기업의 세금 부담을 적절히 줄여 주어야 한다. 기업의 부담을 덜어주고 재생산에 충분한 자금을 투자하도록 하는 세수의 선도적 역할을 충분히 발휘해야 한다. 조세우대의 혜택을 높여 신흥 산업의 발전을 이끄는 한편, 단속 강화와 징수 기준의 엄격한 집행도 법규에 맞게 시행하여 모든 징수 절차의 허점을 철저히 없앤다. 우선 첨단기술기업에 대한 조세우대를 확대하여 기술 기업의 창조적 발전의 동력을 높이고 다른 기업에는 기술투자를 독려할 수 있다. 둘째, 기업의 연구개발행위에 대한 조세우대가 연구 성과에만 국한돼서는 안 된다. 개발과정에서도 조세우대를 높여 비록 일부 개발이 과학 연구의 성과를 거두지 못하더라도 이 우대 정책은 기업의 창조적 동력을 불러일으켜 지역개발에 일정한 촉진 작용을 할 수 있다.

랴오닝성의 조세우대체계에 맞는 일련의 엄격한 감독체계가 마련돼야 한다. 조세우대의 제정부터 시행까지 정책의 요구에 부합해야 한다. 정책 제정의 요지는 지역별 수요와 우위에 기초한 것이다. 우대정책을 탄력적으로 운용하여 산업에 대한 조절 작용을 한다. 월권적 특혜를 주는 일에는 중징계를 내려 이를 차단하는 데 최선을 다해야 한다. 각종 조세우대정책도 엄정히 집행해 모든 혜택을 실천에 옮겨야 한다. 또 과잉 재정혜택을 없애 공정하고 양호한 시장경쟁 환경을 유지해야 한다. 조세우대 시스템을 제대로 갖추면 자금의 활용 효율

성을 높일 수 있을 뿐 아니라 각종 혜택을 실제대로 받을 수 있다. 기업의 향방을 유도할 수 있고 조세우대에 힘입어 낙후된 기업을 도태시킬 수 있어 지역 발전을 촉진하는 데도 도움이 된다.

4. 산업금융시스템의 전략적 구축

재정정책을 활용하여 산업금융시스템 구축에 힘쓰며 랴오닝성 신흥 산업의 발전을 위한 자금지원을 하고 있다. 우선 재정지원을 활용해 산업 투자자금을 만들 수 있다. 정책의 주도적 역할을 하는 상업은행이나 정책은행이 산업발전을 위해 자금을 모아야 한다. 정책의 선도로 더 많은 자금을 이 자금 프로젝트에 유치한다. 둘째, 금융리스 기업의 성장도 지원해야 한다. 일정 수준의 재정지원을 하고 필요할 경우 리스크를 일부 분담해 발전을 정책적으로 허용하는 범위 내에서 억제할 수 있다. 또 신흥기업의 자금 조달 편의를 도모하기 위한 벤처기금에 대한 정부의 지원 역할을 해야 한다. 신흥 산업과 연계된 벤처 기금을 대대적으로 발전시켜 기업이 자본 문제를 해결하는 데 도움을 주는 등 지역개발을 위한 정책 지원을 해야 한다.

지역개발 과정에서 기업들은 막대한 자금 지원을 필요로 한다. 하지만 은행의 신용대출이 기업 수요를 충족시키지 못하면 정부가 자본시장에 개입하는 융자 모델이 필요하다. 기업을 위하여 양호한 융자 환경을 조성하고 정부는 자본시장에 개입하면서 시장의 형평성을 고려해야 한다. 정보의 불일치로 인한 지나친 개입으로 기업이 시장의 내재적 법칙을 통해 융자를 실현할 수 없게 되는 것을 피한다. 이렇게 하면 융자의 품질을 떨어뜨려 융자의 남용과 비효율을 초래할 수 있다. 경제 전략과 산업 정책 간의 연계를 강화하고 경제 주기와 산업 발전 주기에 따라 일정한 신용대출 품목을 설계한다. 산업 발전을 위해 장기적인 자금 지원을 제공하다. 금융수준이 상대적으로 낙후된 지역을 지원하고 이들 지역의 금융수준을 높여 투자를 유치한다. 이런 지역의 경제와 산업의 발전을 촉진하다. 투자 융자에 대한 감독을 강화하고 시장 메커니즘의 조절 작용을 따른다. 조직구조를 잘 조화

시키면서 중소주주의 이익을 지키고, 투자자들의 투자 의욕을 더 고취시킨다.

제5장 결론

재정정책은 랴오닝성이 지역개발을 촉진하는 가장 중요한 방식이고 정부가 자원배분을 주도적으로 조절하여 지역발전을 실현하는 중요한 수단이다. 따라서 랴오닝성의 지역개발을 촉진하는 재정정책 분석은 큰 의미가 있다.

현재 랴오닝성은 지역발전을 위한 재정지출의 비중이 크다. 몇 년 전에 일정 정도를 줄였지만 경제적인 지출은 여전히 큰 비중을 유지하고 있다. 이와 함께 해마다 인프라 건설 지출 비중을 높이고 인프라 부족을 개선하고 산업 인프라 구축의 토대를 마련했다. 농업생산 방면에서 효율적인 농업의 발전을 지원하고, 절수 관개 공정을 발전시킨다. 농업 생산 과정에 필요한 인프라를 지원하고 농업 생산 수준을 높이는 데 노력하고 있다. 또 농촌의 빈곤구제정책을 합리적으로 조정하고 빈곤구제 프로그램을 효과적으로 진행해 농촌의 빈곤인구를 감소시킨다.

2015년 농촌의 의무교육 수준을 개선하기 위해 교육 방면에서 지출한 금액은 101.09억 위안에 달한다. 현대교육의 질적 프로그램 설립과 교사 훈련을 강화하고 중고교 장학금 인상 기준을 이전에는 학생 한 명당 1500위안씩 보조하던 것을 1인당 2000위안으로 높였다. 과학 기술 방면에서는 과학기술 혁신 체계를 구축하는 것을 중시하고 과학기술 성과 전환율을 높이는 데 노력한다.

또 기업 간 결합을 지원하고 해외에서 기술을 도입해 생산성을 높이고 생산성 향상을 바탕으로 2차 혁신을 이뤄낼 수 있도록 지원한다. 보조정책 분야에서는 첫째, 농업 보조정책을 전면적으로 실천하고 농업 생산 위험보장체제를 수립하여 농업 도급 생산의 위험을 낮추는 것이다. 농업 생산을 위한 대출 보증을 세우고 농업 생산 과정에서 융자 문제에 대한 정책적 지원을 한다. 농민들에게 선진 농업생

산설비의 구매와 사용을 장려하기 위하여 농기기를 구매하는 농업생산자에게 재정 보조금을 주고 농업 우량 품종을 공급하여 농업 증산을 실현하였다.

둘째, 공기업이 정책혜택 기준에 맞는 고도의 기술 장비를 구입하면 정부가 일정액의 보조금을 주지만 최고 보조금은 1500만 원을 넘지 않는다. 또 산업용 제품의 기술개량 작업에도 일부 보조금을 지급하기로 했다. 중소기업이 성장을 위해 융자를 할 때 정부가 융자를 보증해 주고 중소기업이 자금조달에 어려움을 겪지 않도록 정책적으로 보장해 준다.

중국의 현재 조세제도는 지역발전을 위한 특정한 조세정책을 마련하지 않고 있다. 정부가 세수에서 지역발전을 촉진하는 것은 조세정책을 통해 미시적 개체를 변화시켜 총량효과를 일으키는 것이다. 이는 지역발전에 간접적으로 영향을 미친다.

랴오닝성 지역의 발전을 촉진하는 조세정책은 다음과 같은 여러 가지 측면이 있다.

첫째, “영개증(營改增)” 전면 실시다. 성 정부가 국가 정책에 협조해 자료를 확안해서 “영개증(營改增)” 도입이 원활해짐에 따라 조세체계가 정비되고 있다. 기업 세금에 큰 영향을 미쳐서 각 기업은 개혁에서 실리를 얻는다. 감세의 효과는 나타나고 기업이 세금을 많이 거두는 과정에서 중복과세하는 문제도 일부 해결됐다. 전면적인 “영개증(營改增)”의 실시는 수익 집단을 전 성으로 확대시켰다. 이번 개혁은 조세 부담을 줄여 기업의 발전을 돕는데 성공했다. 기업의 발전을 위해 양호한 세수 조건을 제공하고 지역 경제를 촉진하기 위해 양호한 세제 기초를 닦았다.

둘째, 조건에 맞는 소기업 소득세의 혜택을 전면적으로 실현한다. 소기업의 과세소득액이 10만 원을 넘지 않으면 과세소득의 50%를 세액으로 하여 기업소득세의 20%를 납부한다. 이 대책은 소기업의 부담을 확실하게 덜어주어 세제 혜택에 참여하는 소기업이 늘고 있는데 이 업종의 발전에 새로운 활력을 불어넣어 산업융합과 산업 확장에 도움이 된다.

셋째, 과학기술 혁신을 장려하기 위해 정책 기준에 맞는 과학기술 기업에 대해서는 세제혜택을 주고 사업장이 보유한 부동산 등에 대해서는 도시지역 토지세와 부동산세를 면제하고 사업장이 취득한 소득에 대해서는 부가가치세를 면제해 준다.

PUKYONG NATIONAL UNIVERSITY
부경대학교

참고문헌

한국문헌:

이재원(2019),「지방재정론」윤성사

서전화(2019), 중국정부의 지역균형 발전정책 특성과 정책수단의 변화에 관한 연구,「한국지역개발학회 학술대회」, pp.158-164

이준호·정운길(2010), 중국의 재정제도 변화과정 분석 역사적 제도주의 관점을 중심으로,「한국행정논집」, 22(4), pp.1122-1163

연사배·김미옥·만군·장형록(2020), 중국의 조세제도에 관한 연구,「조세연구」, 20, pp.157-178

김의섭(2006), 중국의 재정분권화와 중앙-지바우재정관계의변화,「한국지방재정논집」, 11, pp129-160

전상경(2007) 중국의 개혁개방정책과 정부간 재정관계,「지방정부연구」,11, pp121-135

이유정(2019) 중국 지방재정교부금 분배의 결정 요인과 장치적 함의,「중국과 중국학」37, pp61-88

이기호(2004), 중국 동북3성 개발계획에 관한 연구,「제역개발연구」9(1), pp193-211

이종찬(2019), 중국 권역별 재정지출과 경제성장,「재정정책논집」, 21(3),

조아님(2013), 중국의 지방재정 지출이 지역경제성장에 미치는 영향, 호서대학교대학원

중국문헌:

竇慧慧(2019), 新一輪東北産業結构升級研究, 吉林大學

王筱迪(2017), 我國東北地區産業結构研究, 吉林大學

劉飛(2011), 論區域財政政策對區域經濟發展的作用研究-以遼宁省爲例, 遼宁大學

侯省亮(2019), 促進産業結构优化的財政政策研究-以遼宁省爲例, 遼宁

大學

張振(2020), 東北地區區域經濟韌性研究, 吉林大學

嚴成樑, 吳應軍, 楊龍見(2006), 財政支出与産業机构變遷, 經濟科學 第一期

李連剛(2019), 區域經濟彈性視角下遼宁老工業基地經濟轉型研究, 中國科學院東北地理与農業生態研究所

劉偉(2012), 我國現階段財政支出与財政收入政策間的結构特征分析, 財貿經濟第10期

孫承志, 馬洪君, 王春宇(2010) 縣域經濟發展問題研究以遼宁省爲例, 社會科學期刊 第二期

李凱, 高宏偉(2019) 東北全面振興需要産業結构的深度調整, 東北老工業基地發展論壇, 第一期

부록

中文摘要（중문 요약）

東北老工業基地在我國國民經濟發展中占据十分重要的地位，振興東北老工業基地是我國在本世紀初實施的重要的經濟發展戰略，自從進入21世紀以來東北地區經濟發展取得顯著的成果，但是在“十二五”時期全國經濟進入新常態的背景下，東北地區經濟却出現了增長乏力、增速放緩的現象，“十二五” 時期東北地區GDP增長率持續下跌，2015年達到改革開放以來的最低谷，GDP增長率僅爲1.1%。

東北作爲中國的欠發達和落后地區，在經濟增長中存在"東北現象"的結构性問題，産業設備落后，國有企業比重過多，外資企業招商环境脆弱，缺乏容易進行對外交流的對外窗口。

遼宁省作爲東北老工業基地的重要組成部分，這里曾經是共和國工業發展的基础，但隨着改革開放進程的逐步展開，遼宁省一度失去了區域經濟發展的优勢。隨着國家振興東北老工業基地政策的逐步落實，以及遼宁省相継出台的一系列區域財政政策，爲遼宁省經濟帶來了良好的發展机遇。

財政政策是促進地區發展的重要手段之一。不同的財政政策手段，對地區發展作用的方式和層面以及持續的時間是不同的。爲了促進地方發展，不同國家、不同地區的政府通常會根据區域經濟的發展狀况和發展特点，采取相應的區域財政政策手段，進而推動區域的快速發展。

本文以遼宁省爲例。從遼宁省的區域財政政策入手，分析區域財政政策對區域經濟發展産生作用的机制以及財政政策相應的功能。再從遼宁省的實際情况出發，以遼宁省的財政政策爲依据說明目前遼宁省的財政政策對遼宁地區經濟的發展産生了哪些積极作用和消极作用。

中文目录（중문 목차）

1. 緒論 ····· 1

1.1 研究目的及內容 ····· 1
1.2 研究方法及构成 ····· 2

2. 區域經濟開發和地方政府的財政政策 ····· 3

2.1 地方政府和區域經濟開發 ····· 3
2.11中國行政階層和地方政府責任的分配 ····· 5
2.1.2 中央政府和地方政府間財政關系的變化 ····· 5
2.1.3 區域經濟開發政策手段: 財政支出与稅收 ····· 11
2.2 財政政策的基本功能 ····· 17
2.3 先行研究 ····· 20

3. 中國東北地區的經濟現狀及財政政策 ····· 22

3.1 中國東北3省産業結构的變化 ····· 22
3.2 東北地區經濟体制的現狀 ····· 27
3.2.1 産業体系 ····· 27
3.2.2 創新能力不足 ····· 29
3.2.3 城市体系脆弱 ····· 32
3.2.4 貿易体系 ····· 34
3.3 中國的區域經濟開發的展開過程和東北開發戰略 ····· 35
3.3.1 中國區域經濟開發的階段性變化趨勢 ····· 35
3.3.2 中國東北開發的主要政策 ····· 44
3.4 遼宁省財政工作的主要內容 ····· 48
3.4.1 充分運用財政政策、支持擴內需 、促增長、調結构 ····· 48
3.4.2 增大農業投資、擴張縣域經濟 ····· 49

3.4.3 保障民生 促進社會和諧發展 ····· 49
3.4.4 深化財政改革 提高財政成果 ····· 50
3.5 地方財政政策對遼宁省經濟發展的效果 ····· 51
3.5.1 稅收政策的積极作用 ····· 51
3.5.2 政府投資的積极作用 ····· 54
3.5.3 社會福利的積极作用 ····· 56
3.5.4 地方財政政策的消极作用 ····· 59

4. 遼宁省促進經濟發展的財政政策存在的問題及原因 ····· 62

4.1 財政政策存在的問題 ····· 62
4.2 問題存在原因 ····· 65
4.3 促進遼宁省經濟發展的建議 ····· 68

5. 結論 ····· 73

參考文獻 ····· 76

附录 ····· 78
中文摘要 ····· 78
中文目录 ····· 79