

중국의 지역발전 전략과 지역경제 구조

2012년 제3회 한중 경제포럼

1. 일 시 : 2012. 5. 24 (목) 16:00~18:00

2. 발표자 : 거시경제연구원 과학연구관리부 스위룽(史育龙)

1. 중국 지역발전 전략의 형성과 변화발전

가. 6대 지역에서 1, 2, 3선으로

□ 건국초기: 1950년대 초 사회 안정을 위해 전국을 6대 지역(동북, 화북, 서북, 화동, 중남, 서남지역)으로 확정하였으며, 1954~1964년 사이는 공백기를 거쳤음.

□ 1964년-1980년: 1, 2, 3선 지역

- 1964년 이후 국제정세 변화에 따른 전쟁준비를 위해 6대 지역을 1, 2, 3선 도시로 확정하여 각각 다른 역할을 부여하였음.

- 전략적으로 연해지역을 1선(전쟁 등에 대한 대응 위주)으로, 중부지역을 2선(산업발전 위주)으로, 내륙지역을 3선(군사공업 위주)으로 확정하였음.

- 10년 동안 "3선 건설"은 중서부의 13개 성에서 총 1,100여개의 대중형 건설사업(투자총액 2,052억 위안)을 추진하였음.

나. 3대 지대(地帶)에서 6개 경제구

- 동북지역 - 랴오닝, 지린, 헤이룽장, 네이멍구 동북부 4대 연합도시
- 환발해지역 - 허베이, 랴오닝, 산둥, 산시, 베이징, 톈진, 네이멍구 중서부
- 창장삼각주 - 상하이, 장쑤, 저장 14개 도시
- 서남, 화남지역 - 쓰촨(충칭 포함), 윈난, 구이저우, 광시, 하이난, 광둥 서부지역의 잔장, 마오밍, 자오칭
- 서북지역 - 산시, 간쑤, 닝샤, 신장, 티베트
- 동남 연해지역 - 푸젠과 광둥 연해지역

다. 4대 구조

- 서부 - 대개발(1999년에 발표)
- 동북 - 노후공업기지 진흥(2002년에 발표)
- 중부 - 쉼기(2004년에 발표)
- 연해지역 - 우선적으로 현대화 실현(자주혁신, 국내경쟁력 강화 등을 강조)

라. 지역발전의 전반적인 전략

- 2005년 10월, 16차 5중 전회에서 처음으로 지역발전의 전반적인 전략을 명확히 제시하였음.

- 지역별 일인당 GDP격차를 적절한 범위 내에 유지, 지역별 주민의 공평한 기본 공공서비스 향유, 지역별 비교우위를 합리적으로 발휘, 지역별 사람과 자연의 조화로운 관계 유지

2. 지역발전 전략

가. 지역발전 전략 내용이 계속하여 다양화하고 세분화됨

□ 기초시설 분포, 중요산업의 생산력분포가 점차 명확해짐.(교통, 에너지, 자동차, 기계설비)

- 서부지역 12개성은 전국 72%의 면적에 25~27% 인구비중을 가진 반면, 동부지역은 9.5%의 면적에 40%(2011년에 50% 초과) 초과하는 인구비중으로 발전이 불균형적임.
- 일인당 GDP를 보면, 2002년 동부지역이 서부지역의 2.6배에서 2011년의 1.9배로 하락하여 전반 지역발전 전략이 초보적인 성과를 거두었음을 알 수 있음.

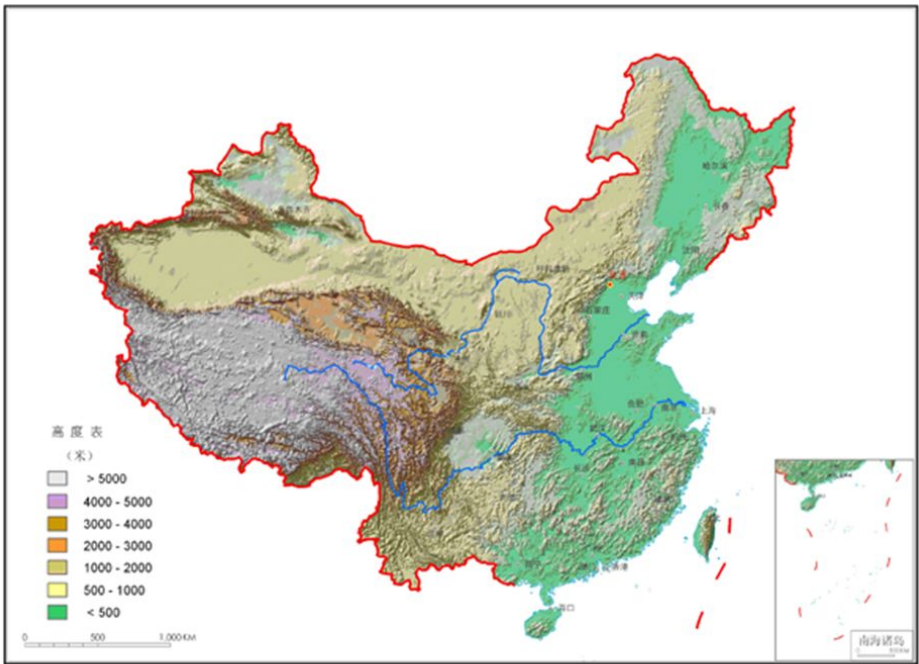
나. 주체 공능구(主体功能区)를 사상이념에서 전략적 실천으로 전환시킴.

□ 이론에서 실천으로 추진함.

- "12.5"계획 강요에서 주요기능지역 사상을 전략적 차원으로 격상시키고, 주요기능지역의 국토 공간 개발구조 최적화, 분류관리 지역정책 시스템 추진, 실적평가제도 실시, 연결조율 메커니즘 구축과 완비 등을 전면적으로 추진하였으며, 지역 협력 발전의 공간 기초를 더욱 강화하였음.
- 각 지역의 자원 환경 수용력, 기존 개발강도와 발전 잠재력에 따라 인구분포, 경제구조, 국토이용, 도시화 구조를 계획하고 지역별 주체기능을 확정하며, 개발방향을 명확히 하고 개발정책을 완비함.
- 개발강도를 통제하고 개발 질서를 규범화하여 인구, 경제, 자원 환경이 상호 조화로운 국토 공간개발 구조를 점차 형성함.
- 도시화지역, 농업지역, 생태지역의 "3대 구조"와 최적화 개발, 중점 개발, 개발 제한 및 개발 금지 등 4가지 개발모델을 구축함.

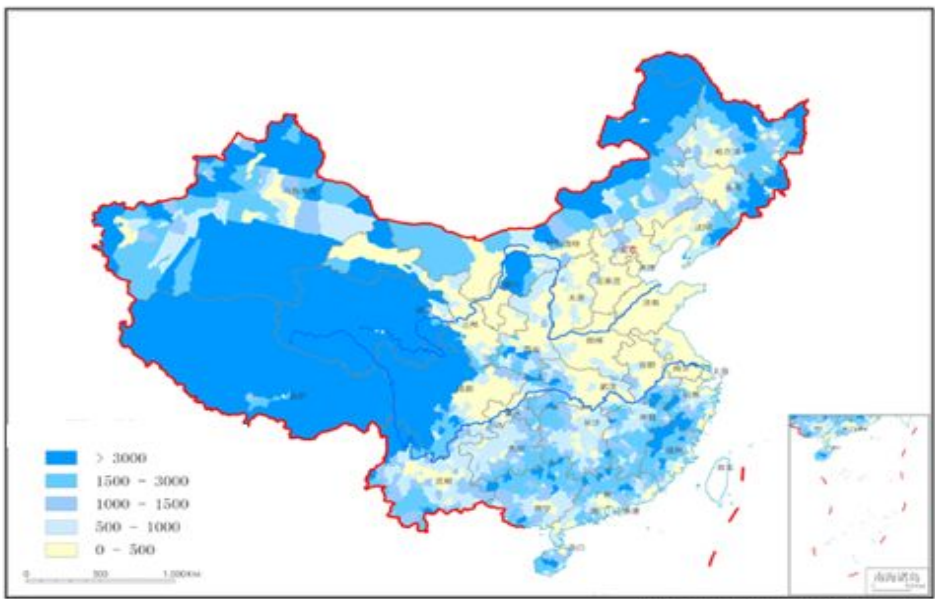
- 동 개발모델 구축은 지역별 자원 환경의 수용력에 따라 기능과 개발모델을 확정하고 개발강도를 통제하여 개발정책을 완비하고 개발 질서를 규범화하기 위한 것임.

<그림1> 중국의 지역별 고도



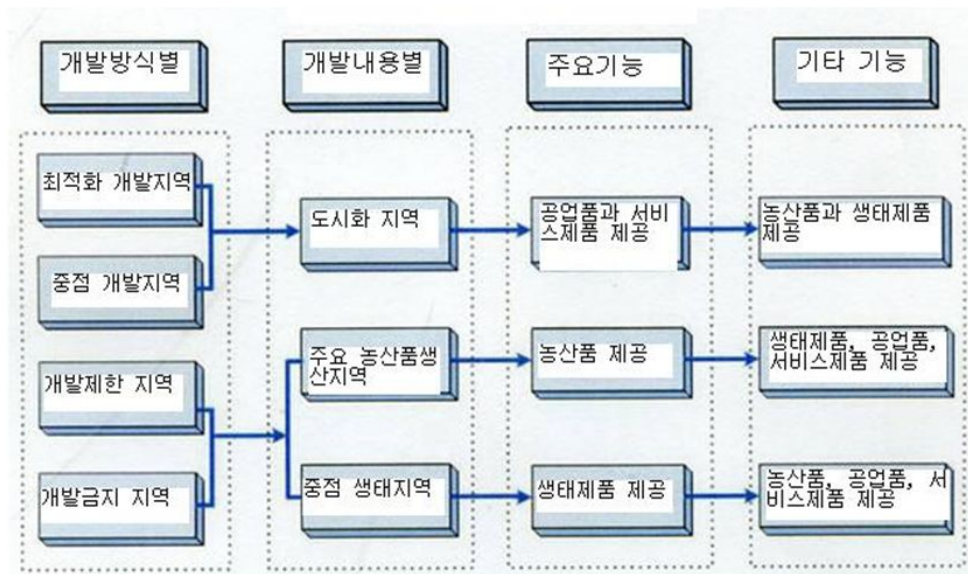
<그림2> 중국 일인당 물 자원 분포 현황

(단위: m³)



- <그림1>의 녹색부분은 해발고가 500m 이하인 평원지역으로 인구가 밀집된 지역이며, 농산물 중요 생산기지일 뿐만 아니라 공업, 제조업이 집중된 지역임.
- <그림2>에서 보면, 평원지역의 일인당 물 자원 분포는 동 지역의 경제, 인구규모와 상호 모순됨.

<그림3> 주체 공능구(主体功能区)의 분류와 기능



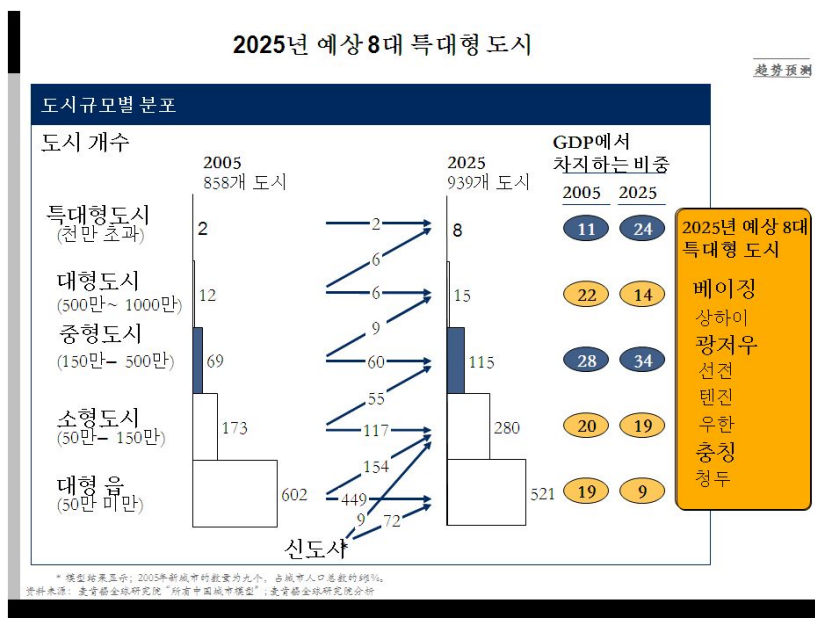
다. 도시화가 지역발전 전략의 중요한 뒷받침으로 부상함.

□ 중국의 도시화수준 현황과 발전전망

- 2011년 역사상 최초로 도시인구규모가 농촌인구를 초월하여 중국 도시화비율이 51.3%에 달하였지만, 도시화 수준은 여전히 낮은 편임.
- 맥킨지의 예측에 따르면, 2025년이 되면 중국에 인구규모가 100만 명인 도시가 219개, 500만 명인 도시가 24개(현재 유럽에 유사한 규모를 가진 도시는 35개에 불과)가 출현할 것임.
- 그중 베이징과 상하이 인구규모는 2,000만 명을 초월하고 광저우, 선전, 톈진, 우한, 충칭, 청두 인구는 1,000만 명을 초월할 것으로 판단됨.

- 이에 앞서 중국은 대형 도시 교통시스템이 필요한 도시가 170개(유럽의 2배 이상 규모)에 달할 것이고, 이로 인해 유사 이래 가장 큰 규모의 공공교통 건설 붐을 가져올 것임.
- 그 외 중국은 50억m²의 도로와 2만 8천km에 달하는 지하철을 건설하게 될 것임.
- 향후 20년 이내에 중국은 건축면적 400억에 달하는 30층짜리 고층건물을 2만~5만 채를 건설할 것으로 전망됨.

<그림4> 2025년 8대 특대형 도시 (맥킨지)



라. 중점지역 강화에 대한 지도와 정책지원이 강화됨.

□ 중앙정부에서 지방지역 개발에 관한 정책문건과 지도의견 발표

- 2006년 5월 26일 국무원은 "빈하이신구 개발개방 추진 관련 문제에 대한 의견"을 발표하였으며, 2011년 말까지 총 22건의 지역규획과 24건의 지역적 정책문건을 발표하였음.
- 그중 2009년 11월에 "중국 도문강지역 협력 개발 규획강요"를 통해 장길도(長吉圖)를 개발개방

선두지역으로 확정하였음.

- 2012년 1월 12일, "구이저우의 빠르고 양호한 발전 추진에 관한 약간의 의견"을 발표하고 4월 13일에 "중국 도문강지역(훈춘) 국제협력 시범기지 건설에 관한 약간의 의견"을 발표하였음.

3. 지역경제 구조 전망

가. 지역경제 발전의 새로운 특징

□ 지역경제 성장구조에 적극적인 변화가 나타남.

- 과거 동부지역의 "지도적 역할"에서 각 지역의 조화로운 발전으로 변화함.
- 1978년~2000년 사이 동부, 중부, 서부 및 동북지역의 연평균 성장률은 각각 12.01%, 9.99%, 9.74%, 8.58%로 동부지역은 기타 지역보다 2%p 이상 높았음.
- 특히 1991년~1995년 사이 동부지역은 기타 지역보다 5%p 이상의 성장률을 달성하였음.
- "10.5"기간 성장률 격차는 1.2%p~1.7%p로 축소되었지만, 동부지역은 여전히 선두 자리를 유지하고 있음.
- 2007년 서부지역은 14.6% 성장률로 처음으로 동부지역을 초월하였음. 2008년 중서부와 동북지역이 전반적으로 빠르게 발전하여 성장률은 현재까지 동부지역을 초월하였음.
- 총체적으로 "11.5"기간 중서부와 동북지역의 성장률은 모두 13% 이상으로 동부지역보다 0.5%p~1%p 높았음.
- 2011년 쓰촨, 네이멍구, 산시, 광시, 충칭의 23개 성시구의 GDP총량이 조 위안을 초과하였음. 그 외 윈난, 신장, 구이저우가 각각 8,150억 위안, 6,600억 위안, 5,600억 위안을 달성하였음.

□ 중서부지역의 각광받는 지역이 현저하게 증가함.

- 2002년부터 2010년까지 네이멍구가 연속 9년간 전국에서 선두자리를 유지하였음.

- 충칭의 지위부상: 국제 유명한 부동산투자관리 회사인 존스랑라살이 발표한 "중국 50강(强) 신흥도시"보고서에서 GDP(총액, 성장률, 일인당GDP), 일인당 가처분소득, 저축예금, 사회소비품 소매액, 외국인 직접투자, 고정자산투자, 호텔과 오피스텔 개수 등을 비롯한 200여개 지표에 따르면 충칭은 1.5선 도시에 속하는 것으로 나타났음.

- 경제성장속도에 있어, "전 세계 GDP성장이 가장 빠른 10개 대중형 도시는 모두 중국의 50강 신흥도시에 포함되고 그중 1위인 충칭이 전 세계에서 성장이 가장 빠른 대형도시로 손꼽힘".

<그림5> 2006년-2011년 충칭 생산총액 성장 변화추이



□ 도시 신구가 지역발전 추진의 중요한 방식으로 부상함.

- 푸둥신구(浦东新区), 빈하이신구(滨海新区), 량강신구(两江新区), 텐푸신구(天府新区), 시셴 신구(西咸新区), 란저우신구(兰州新区), 구이안신구(贵安新区)

- 2006년 국가에서 텐진 빈하이신구 발전 지도의견 발표 후, 빈하이신구는 가속화 발전단계에 들어섰음. 생산총액은 2005년의 1,600여 억 위안에서 2011년의 6,200억 위안(연 증가율은 22% 이상)으로 증가하여 증가속도는 줄곧 전국 상위 3위권을 유지하였음.

□ 산업이전 확산이 지역발전과 협력에 영향을 미치는 중요한 요소임.

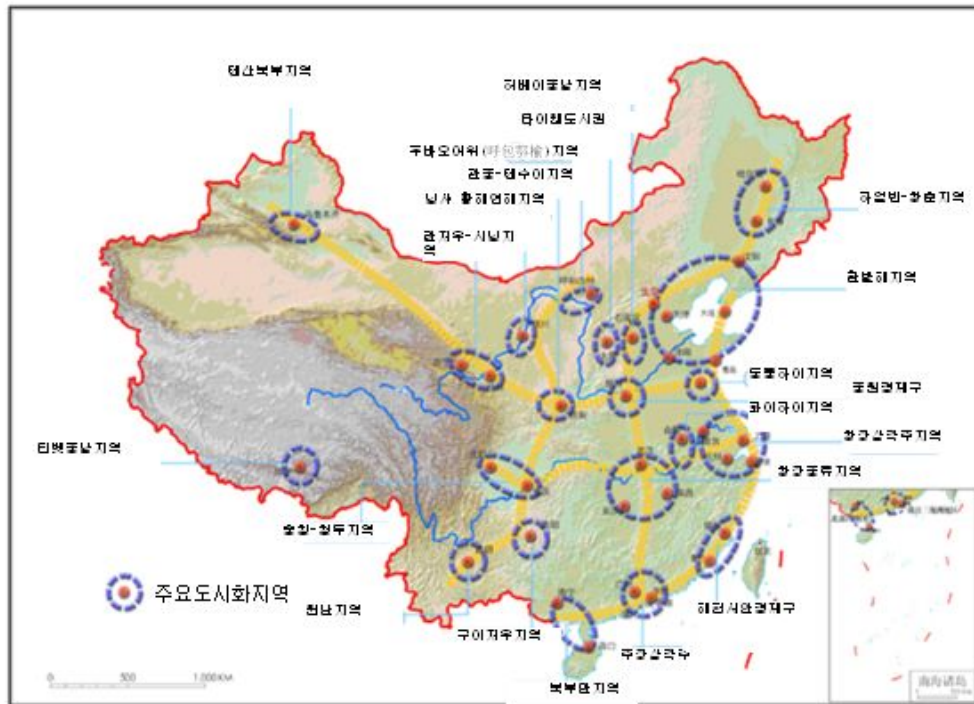
- 2008년에 "광둥성 산업이전 지역분포 전반규획"과 "산업이전단지 건설 추진을 통한 산업이전 가속화에 관한 의견"을 제정하여 주장삼각주 지역과 광둥성 동서북지역을 산업이전단지로 건설하도록 요구하였음.
- 광둥성에 이미 36개 성급 산업이전단지를 건설하였고, 투자총액이 7,314억 위안에 달하는 3,099개 사업을 유치하였으며, 그중 완공된 사업이 1,517개(투자총액이 1,627억 위안)로 9개 성급 산업 클러스터 고도화 시범단지를 형성하였음.
- 4월 10일, 한국 삼성그룹은 시안에 총 300억 달러 규모에 달하는 메모리칩 사업에 투자하였음. 이는 지금까지 서부지역의 가장 큰 외국인투자 하이테크사업으로, 첫 단계에 총 70억 달러를 투자할 예정임. 2013년 말에 생산에 돌입하게 되면 660억 위안의 연 매출액을 달성할 것으로 전망됨.

나. 향후 지역발전 구조 전망

□ 전반적으로 18개 중점개발구와 3개 최적화 개발구로 나누어 지역경제를 발전시킬 것임.

- 베이징, 텐진 등 도시를 포함한 환발해지역, 상하이 등 도시를 포함한 창장삼각주, 광저우와 홍콩 등 도시를 포함한 주장삼각주로 3개 최적화 개발구를 형성하였음. 현재 이 3개 최적화 개발구에 집중된 인구규모와 경제총량이 막대함.
- 18개 중점개발구는 향후 중점 건설지역으로 새로운 경제성장 동력으로 부상할 것으로 전망됨. 이 지역에 25개 생태구와 17개 농산품 주요생산지역을 포함하고 있음.

<그림6> 중국 지역발전 구조 전망



<질의 · 응답>

질문 1.

최근 삼성은 시안에 반도체 사업을 투자하였는데, 사실은 처음부터 시안에 투자하기로 확정한 것이 아니라 중간에 많은 문제를 거쳐 최종적으로 시안으로 확정하였음. 삼성투자를 유치하기 위해 중국 지방간의 경쟁이 상당히 치열하였는데 결국은 시안이 가장 우대적인 조건으로 성공적으로 투자를 유치하였음. 투자자나 지방정부에게는 적극적인 의의가 있지만, 국가는 손실을 입었다고도 할 수 있음. 투자유치를 위한 지방도시 사이의 경쟁에 대해 중앙정부에서 어떤 조치가 있는가?

답변 1.

사실 투자유치는 중국 지방정부에서 적극적으로 추진하고 있을 뿐만 아니라 전 세계적으로 적극 추진하고 있음. 2011년 미국, 동유럽(폴란드, 체코 등) 등 국가에 출장 갔다가 그런 국가에서도 적극적으로 투자를 유치하고 있음을 발견하였음. 동유럽 국가는 물론, 선진국들도 여전히 새로 건설하는

개발구에 산업이나 부동산 등 관련 투자를 적극적으로 유치하고 있음. 즉 투자유치는 경제발전을 촉진하기 위한 아주 효과적인 방법으로 전 세계에서 적극 추진하고 있음.

하지만 중국 지방정부 사이의 경쟁은 특히 치열함. 2008년 국제금융위기에 대응하기 위해 중앙정부에서 "7대 전략적 신흥 산업 육성" 사업을 적극적으로 지원함에 따라, "12·5규획"기간 각 지방정부(티베트 제외)는 모두 1개 이상의 7대 전략적 신흥 산업을 육성하는 산업발전 방향을 확정하였음. 그 결과 각 지방 도시의 향후 산업발전방향이 일치함에 따라 갈등이 생기고 경쟁 또한 더욱 치열해질 가능성이 커짐.

특히 전자정보통신, LCD, 메모리 칩, 자동차 장비제조업 등 산업에서의 경쟁이 상당히 치열함. 또한 각 지방정부는 충칭의 량장신구(两江新区)개발 모델을 참고하여 하나의 특대형 사업을 통해 기타 산업이나 투자를 유치하려고 하기에 지방정부 간의 대규모 투자유치를 위한 경쟁이 치열함.

삼성 등 대기업의 투자를 유치하려면 아주 우대한 조건을 제공할 수밖에 없음. 하지만 대규모 우대조건을 제공한다고 하여 중앙정부의 손실을 초래하였다고 할 수는 없음. 사실 현재 시안, 충칭을 비롯한 많은 중서부지역 도시가 투자유치를 위한 시장여건을 갖추었고 투자유치를 통해 지방경제를 적극 발전시키고 있음. 중앙정부 차원에서 볼 때 전국 어느 도시에서든, 특히 중서부지역에서 투자유치를 통해 지방경제를 적극 발전시키는 것은 좋은 현상이라고 할 수 있음.

질문 2.

주체공능구의 분류와 관련해서 최적화 개발과 중점개발의 가장 큰 차이점은 무엇인가? 지역 산업화 개발과정을 보면, 과거와 중첩되는 부분이 있음. 예컨대 최초의 특구(特区)에서 점차 고신기술 개발구, 경제개발구, 도시 신구 등 방식으로 변화하고 있는데 상기 3개 개발구의 개발규획에서 가장 큰 차이점은 무엇인가?

답변 2.

최적화 개발과 중점개발은 기존 개발현황과 더 이상 수용 가능한 능력에 따라 확정된 것임. 예컨대 베이징, 상하이 등 지역은 기존 인구규모가 각각 2000만 명과 2300만 명을 초월하여 인구, 경제규모가 이미 상당히 큰 수준에 달하였으며 더 이상 수용하기 어려워 최적화 개발지역에 속함.

이런 지역은 최적화 개발을 통해 도시의 주체기능을 더욱 향상시킬 수 있음. 여기서 주의해야 할 점은 주체공능구는 그 지역의 주체기능을 강조하였을 뿐이지, 동 지역에 단일한 기능밖에 없다는 것은 아님. 이런 주체공능구 발전에 있어 가장 효과적인 방법은 여러 가지 조정을 통해 주체기능을 최적화시키는 것이지 맹목적으로 인구나 경제규모를 감소시키는 것은 아님. 예컨대 텐진의 인구규모가 상당히 크지만, 텐진의 빈하이신구는 인구나 경제규모가 아직 더욱 발전할 여지가 있으며, 동 지역은 중점개발구에 속함. 즉 최적화 개발지역에 국부적인 중점개발 지역이 포함될 가능성이 있음.

그 외 주체공능구는 중앙정부에서 계획할 뿐만 아니라 지방정부(성급정부)에서도 현지의 주체공능구를 계획해야 함. 중앙정부 차원에서 계획하는 주체공능구는 전국 각 지방의 18개 주체공능구 밖에 포함하지 않지만, 각 지방정부에서 확정한 주체공능구도 상당히 많음. 예컨대 허베이성의 경우, 허베이성 내에서 자체로 확정한 주체공능구가 있음.

전반적으로 보면, 기존 확정된 18개 중점개발지역은 새로운 대형 사업을 많이 유치하고 있는 상황임. 삼성 역시 이런 중점개발지역에 투자한 것임. 현재 점점 더욱 많은 특대형 사업이 18개 중점개발지역에 집중되고 연해지역에 투자할지라도 3개 최적화개발지역에 분포되는 것이 아니라 푸젠, 광시 북부만 지역, 광둥 서부 등 연해지역에 집중되는 추세가 나타나고 있음.

사실 기존 도시 신구는 과거의 개발구에서 점차 발전하여 온 것으로 실천을 통한 경험누적 결과라고 할 수 있음. 최초로 개발구 추진 시 아무런 경험이 없었기에 맹목적으로 모도시(母城)와 아주 멀리 떨어진 곳을 개발구로 확정하여 많은 공장을 새로이 설립하였음. 그 결과 다렌 등 많은 개발구에 매일 아주 많은 사람이 모도시와 개발구를 오고가고 생활, 교통의 불편 등 결과를 초래하였으며, 개발구는 저녁이 되면 도시 공백화 현상이 발생함. 이에 따라 1990년대부터 많은 도시에서 도시 신구로 발전방식을 전환시켰음. 즉 과거 개발구지역 범위를 더욱 확장시켜, 그 지역에서 서비스업을 발전시키고 동시에 주택을 건설하여 사람들이 생활할 수 있도록 여건을 마련하였음. 이 과정에서 모도시와 멀리 떨어진 개발구는 큰 발전을 가져오기 어렵다는 결론을 얻게 되었음.

중국의 많은 개발구 중에서 시안의 개발구는 성공적인 사례인데, 그 성공을 거둘 수 있었던 가장

중요한 요인 중의 하나가 바로 개발구가 시안시내와 거리상 아주 가깝고 생활시설이 상당히 편리하기 때문임. 톈진 빈하이신구와 충칭 량장신구도 역시 같은 상황임. 많은 경험을 누적한 지방정부는 현재 새로운 도시 신구를 확정하는데 있어 산업뿐만 아니라 인구도 동시에 계획하고 있으며, 이런 과정을 통해 과거의 산업개발구에서 도시 신구로 발전하였음.

질문 3.

앞에서 설명하신 7대 도시 신구 중에서 푸둥신구, 빈하이신구, 량장신구 등 이외 기타 도시 신구도 모두 중앙정부의 비준을 받았는가? 또한 2009년에 중앙정부에서 "중국 도문강지역 협력 개발 계획강요"를 통해 장길도(长吉图)를 개발개방 선두지역으로 확정하였음. 이는 북한과 인접한 지린성의 위상이 제고되었음을 의미하는가? 어떤 특별한 의도나 목표가 있는가?

답변 3.

앞에서 7대 도시 신구를 언급하였는데, 사실상 전국 범위에서 보면 도시 신구 개수는 7개를 훨씬 초월하였음. 이 7개 도시 신구는 중앙정부의 비준을 받은 국가차원의 특대형 도시 신구임. 현재 거의 모든 현급 이상 도시에 모두 도시 신구가 있다고 할 수 있으며, 도시 신구의 규모도 점차 확장하고 있는 추세임.

장길도 계획과 전국에서 지린성의 위상 변화를 보면 대략 아래와 같음. 현재 중앙정부에서 약 40여부의 지역발전과 관련된 정책문건을 발표하였는데 두 가지 종류로 나눌 수 있음. 하나는 바로 지방정부(성급 지도자 등)가 현지에서 향후 발전전망이 좋고 각광 받을 가능성이 있는 잠재력이 있는 지역을 확정하고 동 지역을 향후 중점개발지역으로 하여 중앙에 보고한 후, 중앙에서 동 지역에 대해 정책문건을 발표하고 비준을 내리도록 요구하는 것임. 다른 하나는 지방정부에서 이런 잠재력이 있는 지역을 확정하지 못할 경우 중앙에서 본 성(省)에 대해 개발 정책문건을 발표하도록 요구하는 것임. 일반적으로 지역계획은 첫 번째 종류에 속하고, 성(省) 전체를 대상으로 한 지역적 정책문건(예컨대 "구이저우의 빠르고 양호한 발전추진에 관한 약간의 의견")은 두 번째 종류에 속함.

지린성은 장길도지역, 특히 도문강지역을 전망 있는 지역으로 확정하였고 장길도지역의 발전을 통해 지린성 전반의 경제발전을 견인하고자 한 것임.

현재 지방정부의 욕심이 점차 커지고 있는데 많은 지방정부는 우선 중앙에서 동 지방에 대해 정책문건을 발표하도록 요구하고, 정책문건을 받고난 후 다시 중점개발 지역(도시)을 확정함. 예컨대 구이저우의 경우 바로 중앙으로부터 정책문건을 받고 구이안신구를 확정하여 중앙에 보고한 후 중앙비준을 거쳐 국가급 도시 신구로 발전시킨 것임. 간쑤의 란저우신구도 역시 비슷한 상황임.