

중국 해양경제의 발전 현황과 문제점

KIEP 북경사무소 (jina7@kiep.go.kr, Tel: 86-10-8497-2870)

차 례 ●●●

1. 중국 해양경제의 개념과 특징
2. 중국 해양경제의 발전 현황
3. 중국 해양경제의 발전을 위한 지원정책
4. 중국 해양경제 발전의 문제점

주요 내용 ●●●

■ 현재 해양을 중심으로 한 경제발전이 빠르게 진전되면서, 이에 대한 논의와 정책이 활발히 진행 중

- 해양경제 개발 및 이용이 안고 있는 공공성, 복합성, 고위험성과 높은 기술성으로 인해 정부가 주도하여 해양경제 발전을 추진해왔고, 세계 각국 역시 해양경제를 중요한 전략적 경제발전 수단으로 간주하여 해양경제 발전전략을 국가전략으로 설정하여 추진 중에 있음.

■ 해양경제 발전은 이미 중국의 국가전략의 일환으로, 이를 위한 재정정책은 해양경제 발전의 중요한 수단 중 하나임.

- 해양경제의 발전이 중국의 해양 권익 보장, 대외개방 수준의 제고 및 사회발전에 필요한 자원 병목현상 해결에 기여할 것임.
- 중국정부는 재정지출, 세금우대, 재정보조금정책, 할인정책, 정부구매 등의 정책 수단을 통해 해양경제 발전 촉진을 추구하고 있음.
- 해양경제 발전이 국가전략 급으로 승격되고, 산둥, 절강, 광둥, 복건성을 실험성으로, 주산군도를 국가급 신구로 하여 4+1 형태를 기본으로 한 해양경제 발전정책의 첫걸음을 내딛음.

■ 중국 해양경제 발전에 아직 여러 가지 근본적인 문제가 상존하고 있음.

- 현재 중국 해양경제 발전을 제약하는 주요요인은 해양경제 발전을 위한 기초시설 건설의 정체 이외에도 과학기술 능력 부족, 산업구조의 저차산업 편향, 해양보험업 발전의 부족 등이 있음.
- 이러한 문제들의 근본적인 원인은 재정정책의 지원부족이라 할 수 있음.

1. 중국 해양경제의 개념과 특징

가. 해양경제의 개념

■ 과거 초기 해양경제 개념은 생태, 자원, 환경경제 영역을 중심으로 사용되었으나, 해양경제의 발전에 따라 활동과 해양의 관련성에 근거해 크게 협의, 광의, 초광의 해양경제로 정의함.

- 협의의 해양경제: 해양자원, 수자원 및 해양이라는 공간을 개발·이용하는 경제생산 활동을 지칭함.
- 광의의 해양경제: 기본적으로 해양개발을 통한 경제활동을 지칭함. 이는 협의의 경제생산 활동 시 관련 산업뿐만 아니라 대륙과 해양에서 통용되는 제조업설비까지 포함함.
- 초광의의 해양경제: 광의의 해양경제에 해양경제와 분리하기 어려운 육지 산업, 해양 연안지역 산업 및 하천해역 시스템의 하천내부 경제와 섬 및 연해경제까지도 포괄함.
- 2003년 국무원이 발표한 「전국해양경제발전규획강요(全国海洋经济发展规划纲要)」에서 '해양경제는 해양의 각종 생산활동 및 관련 활동의 개발, 이용 및 보호하는 활동 전부를 지칭함'으로 정의함.

■ 해양경제 활동의 성격에 따라 해양경제는 여러 층차로 구분됨.

- 제1층차 - 해양경제의 핵심인 주요 해양산업과 해양경제 활동을 지원하는 해양관련 과학, 연구, 교육, 관리, 서비스업 등
- 제2층차 - 해양 관련 산업이며 해양경제의 외연을 구성하는 산업으로 해양어업, 해양석유가스산업, 해양광업, 해양제염업, 해양화학업, 해양생물의약품, 해양전력업, 해수이용업, 해양선박공업, 해양대규모건설업, 해양교통운수업, 해변여행업 등 주요 해양산업 및 관련 과학, 연구, 교육, 관리 서비스업 등 포괄
- 이외에도 해양 관련 산업은 주요 해양경제 기술의 기초 하에 관련 여행업, 해양농림업, 해양설비제조업 등이 있음.

■ 해양경제의 활동 대상으로 해양 수자원, 해양 토지자원, 해양 생물자원, 해양 에너지자원, 해양 광물자원을 모두 포괄하는 해양자원과 해양공간자원이 있음.

나. 해양경제의 특징

■ 해양경제 활동의 특징은 공공성, 복합성, 고위험성, 높은 기술성이 있음.

① 공공성

- 해양자원의 소유권이 특정인이나 특정 조직에 귀속되기보다는 사회공공이나 국가 점유를 통한 공공의 자원으로 이용되기 때문에 공공성을 가지게 되므로, 해양자원의 개발·이용은 비배타성과 비경쟁성을 특징으로 함.
- 해양자원의 비배타성은 모든 개인이나 기업이 비용을 지불하지 않거나 또는 적은 비용으로 개발·이용할 수 있는 것을 의미함.
- 비경쟁성은 한정된 해양자원을 개발·이용하는 개인과 기업이 밀집되는 현상을 유발하고, 심지어 고갈현상을 발생시키기도 함.
- 이를 위해 공유지의 비극을 피하고, 해양경제가 지속적으로 건강한 발전을 하기 위해서 국가는 해양자원의 관리, 감시감독, 서비스와 협력의 책임을 담당해야 함.

② 복합성

- 해양경제는 다층적인 종합 경제 시스템으로, 다양한 해수층에 각각 다른 자원이 존재하기 때문에 각기 다른 방법으로 개발·이용해야 하고, 동일한 해역 내의 경우 해수면에서는 운행을, 해수면 이하에서는 양식업, 해저에서는 광업 등을 실행하는 등 다층적이고 다원적인 해양 경제활동 방식이 진행되고 있음.
- 다른 측면에서 해양개발은 종합적인 성격의 산업이고, 다양한 영역에서 광범위한 협력이 전개되고 있음.
- 중국의 해양업무는 여러 부문에 걸쳐 있고, 정치·경제·법률·군사 등의 분야와 지질·지리·수문·기상·측량 등의 영역뿐 아니라, 수산업·제염업·항운·광산업·석유에서 여행업까지 20여 개의 비즈니스 부문에 걸쳐 있음.
- 따라서 해양개발 이용은 대국적인 측면에서 출발해야만 최대의 경제적 효과를 산출할 수 있고, 해양자원의 낭비를 피할 수 있음.

③ 고위험성

- 해양자원 개발은 많은 해양 자연조건의 영향을 받아 해상 관련업종 사람들의 생산활동에 있어 생명에 위협을 갖고 올 수 있음.
- 또한 업무지가 보통 육지에서 멀리 떨어져 있고, 업무공간이 협소하며, 생활조건 역시 제한되어 있는 이외에도 해양자원이 해저 또는 해수 안에 위치해 있음에 따라 해양자원 개발의 어려움이 더욱 커지고, 자금과 개발일정 역시 변동 폭이 큼.

④ 높은 기술성

- 해양경제 활동은 하이테크 기술에 대한 의존이 심함.
- 해양경제의 경쟁은 결국 과학기술간의 경쟁이고, 해양경제의 발전은 반드시 과학기술의 응용과 과학기술의 혁신을 고도로 중시함.

2. 중국 해양경제의 발전 현황

■ 해양경제 발전이 국가 전략급으로 승격되고, 「12·5규획강요(十二五规划纲要)」에 따라 해양경제 발전전략을 적극적으로 추진함.

- 2010년 상반기 국무원은 산둥성, 절강성 및 광둥성을 전국 해양경제 발전 시범성(省)으로 비준함.¹⁾
- 2011년 6월 국무원은 절강성 주산군도 신구(舟山群岛新区)를 정식으로 비준하여 첫 번째 국가급 해양경제 신구로 선정함으로써, 산둥, 절강, 광둥, 복건성을 실험성으로, 주산군도를 국가급 신구로 하여 4+1 형태를 기본으로 한 해양경제 발전정책의 첫걸음을 내딛음.
- 중국은 해양자원 개발에 있어서도 종합적인 계획수립을 추진하여, 2012년 3월 국무원은 「전면해양공능구획(全面海洋功能区划)」을 비준하고 ‘규획용해, 집약용해, 생태용해, 과기용해, 의법용해(规划用海 集约用海 生态用海 科技用海 依法用海)’의 지도사상을 제시함.²⁾

■ 해양 총생산가치가 비교적 빠르게 성장하면서 산업구조가 빠르게 개선됨.

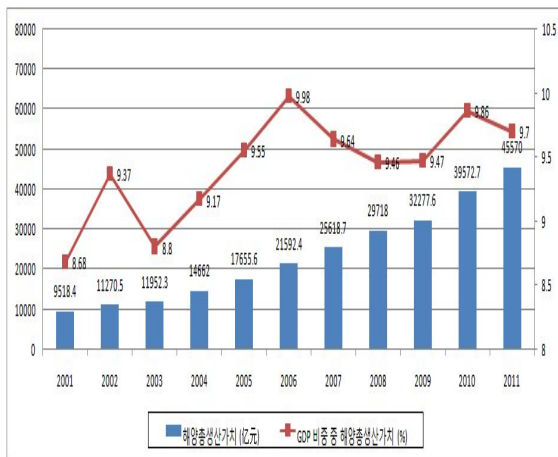
- 2001년 중국 해양경제 총생산가치는 9,518억 4천만 위안에 그쳤으나, 2011년에는 4조 5,570억 위안에 달하여, 연평균 15.3%의 성장세를 기록하였으며(그림 1 참고), 이는 동기대비 국내총생산보다 높은 성장속도를 기록한 것임(그림 2 참고).
- 해양 총생산가치가 국내 총생산가치에서 차지하는 비중은 2001년에 8.68%에서 2011년에 9.7%로 상승하였으며, 2011년 전국 해양경제 관련 취업인구는 3,420만 명으로, 취업 총수의 10%를 초과함.
- 해양산업 구조의 개선 역시 지속적으로 이루어졌으며, 1차산업의 비율이 지속적으로 감소하는 한편, 2차, 3차 산업의 비율이 점차 증가함(그림 3 참고).
 - 2011년 해양산업의 1, 2, 3차산업 구조 비율은 5.1 : 47.9 : 47로 구성되어, 동기 전국 전체 산업의 1, 2, 3차 산업이 10 : 46.6 : 43.4의 비율로 구성된 것보다 2차, 3차산업의 비율이 더 컸음.
- 주요 해양산업 가치증가에 비추어 보면, 전통 해양산업이 여전히 주도적인 지위를 점하면서, 해양어업, 해양 교통운수업 및 해변 여행업 등이 3대 전통산업으로 가치의 70%를 점하는 한편, 해양 신흥산업은 비교적 규모는 작으나 국가정책의 지원하에 빠른 속도로 발전하고 있음(그림 4 참고).

1) 「산둥반도청색경제구발전규획(山东半岛蓝色经济区发展规划)」, 「저장해양경제발전시범구구획(浙江海洋经济发展示范区规划)」, 「광둥해양경제종합실험구발전규획(广东海洋经济综合实验区发展规划)」을 발표함. 2011년 3월 국무원은 「해서안경제구발전규획(海峡西岸经济区发展规划)」을 비준함으로써 복건성 역시 전국 해양경제 시범성에 포함됨.

2) 이 구획은 전국을 농어업, 항구항운, 공업 및 도시용해, 광산 및 에너지, 여행·휴식·오락, 해양 보호, 특수 이용, 보류 구역 등 8개의 해양기능 구역과 29개의 중점해역으로 구분하여 관리함. 2012년 10~11월, 국무원은 연해 11개 성(시, 자치구 포함)급 해양공능구획(2011~20)을 재차 비준하여, 해양개발 기능구획의 기본적인 시스템을 완비함.

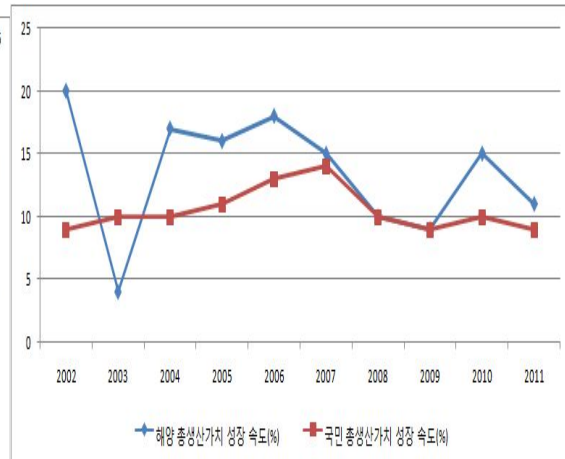
- 2011년 해양전력업, 해수이용업 및 해양생물의약산업 산업가치의 성장이 각각 25%, 15.2%, 15.7% 이루어져, 성장속도가 전통산업보다 더욱 높았음.

그림 1. 2002~11년 중국 해양 총생산가치 및 국민 총생산가치 성장 속도



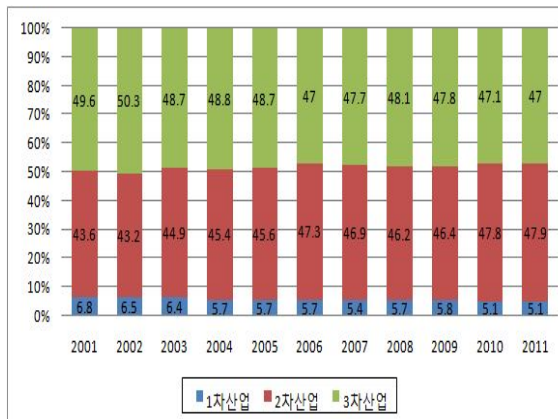
자료: 中国海洋经济统计年鉴2011' 2011年中国海洋经济统计公报' 中国统计年鉴2012.

그림 2. 2001~11년 중국 해양 총생산가치 및 GDP 비중 점유율



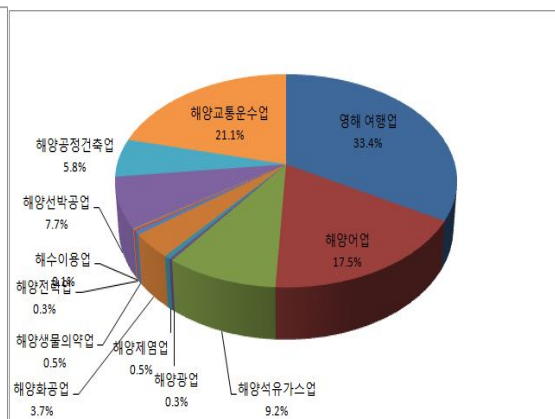
자료: 中国海洋经济统计年鉴2011' 2011年中国海洋经济统计公报

그림 3. 2001~11년 중국 해양경제 산업구조 변화 현황



자료: 中国海洋经济统计年鉴2011' 2011年中国海洋经济统计公报

그림 4. 2011년 주요 해양산업 가치상승 구성도



자료: 2011年中国海洋经济统计公报

3. 중국 해양경제의 발전을 위한 지원정책

- 해양경제 발전을 위한 중국정부의 정책적 지원이 지속적으로 개선됨.

- 첫째, 해양경제 시범성(省) 지정에 따라 정부는 일련의 재정지원정책을 제시함(첨부 1 참고).
- 둘째, 각종 성급 시범지구의 실제 정책과 거시 해양경제 발전의 정책방안이 연결되어 있음.³⁾
- 셋째, 비해양경제 시범성 역시 이에 상응하는 정책을 제정하여, 해양경제 발전을 지지하였음(첨부 2 참고).⁴⁾
- 넷째, 정부당국은 해양 전략성 신흥산업 프로젝트에 대한 지원정책을 발표함.⁵⁾

표 1. 해양경제 창조혁신 발전 시범구 전문자금 및 지원범위

시범구	전문자금 지원	지원 영역
산둥성 청도시 절강성 닝보시 복건성 하문시 광둥성 선전시	전략성 신흥산업발전 전용 자금	해양생물 등 전략성 신흥산업 영업의 과학기술 성과의 전환, 산업화 및 시장조성 및 해양산업 공공 서비스 플랫폼 구축을 위한 지원
	해양 공익성 비즈니스 과학연구 전용경비	해양생물 등 전략성 신흥산업의 응용기술 연구개발 및 응용시범
	고등교육 창조혁신 능력 배양 전용자금	고등교육을 주체로 하는 해양경제 지원, 특히 해양생물 등 전략성 신흥산업을 핵심으로 하는 공동 문제 및 지역발전의 중대요구 등 개발·발전에 있어 협동창신 영역 지원
	해역사용금	해역 및 해안의 정리·수리 지원, 해양생물 등 전략성 신흥산업의 결합에 중점을 두고, 배양함, 해양생물 등 전략성 신흥산업 발전의 기본 플랫폼 제공

자료: 『促进我国海洋经济发展的财政政策研究』, 2013, 海经研究考察 2013年 第57期°.

- 복건성은 해양경제 발전 전문자금과 청색산업 투자기금 설립을 끌어내기 위해서 관련 기업이 상응하는 세금우대 혜택을 실시함. 광둥성에서는 각급 정부의 재정능력을 종합하여, 각종 근해 전문기금을 해양경제 종합 실험구 발전 기획 프로젝트로 우선 배정하였고, 해양개발 프로젝트를 일률적으로 민간자본에 개방함. 산둥성은 성급, 시급 재정에 20억 위안의 해양경제 발전 전문자금을 마련하여 명확하게 매년 성급, 시급 전용자금이 모두 증가하였고, 동시에 성급은 전용자금을 조정하여 교통, 에너지, 수리 등 기초시설 프로젝트 건설과 해양산업 발전 지원을 받을 것임.
- 강소성의 경우, 「연해개발오년추진계획(沿海开发五年推进计划)」을 마련하여 ‘12·5’ 기간 동안 180개의 중점 프로젝트를 진행하고, 총 투자액 1조 3,447억 원을 투입하고, 이 중 70개는 기초시설 프로젝트를 진행할 것임.
- 해양 전략성 신흥산업은 해양 프로젝트 장비제조업, 해양생물의약품, 해수 종합 이용업, 해양 신에너지 산업 및 현대 해양 서비스업을 포괄함. 「12·5’ 국가 전략성 신흥산업 발전 기획(“十二五”国家战略性新兴产业发展规划)」에서 향후 지원할 7개의 중점영역과 23개의 중점방향을 결정하였고, 이는 대부분 해양 전략성 신흥산업에 포함되어 있음. 또한 「국무원반공청의 해수담화산업 발전에 대한 의견(国务院办公厅关于加快发展海水淡化产业的投入)」을 통해 각급 정부가 해수담화 산업에 대한 자금투입을 강화할 예정임. 중앙예산 내에서 해수담화 중점 시범 프로젝트 및 시정 물 공급을 주요 목적으로 하는 해수담화 공정 프로젝트에 대한 적극적인 투자를 진행할 것임. 2012년 5월 재정부와 국가해양국이 함께 「해양경제 창조 발전구 시범에 대한 통지(关于推进海洋经济创新发展区域示范的通知)」를 발표하여 8개 성, 시를 예로 한 해양경제 창조·혁신 개발구를 설정하였고, 해양 전략성 신흥산업 발전에 대한 4개의 전용 자금 방안을 통과하였음. 이러한 정부정책은 해양경제 촉진과 전략성 신흥산업 발전을 결합하였고, 해양생물의약을 대표로 하는 해양 전략성 신흥산업 발전을 4대 해양경제 시범성(省)을 중점적으로 지원할 예정임.

- 해양경제의 공공성 및 고위험성이라는 특성 때문에 민간기업 스스로가 리스크의 충격을 제어하기 어렵기 때문에 반드시 정부의 재정정책의 지원 아래 진행되어야 하므로, 중국은 종합적인 재정정책 수단을 운용하여 해양경제의 빠른 발전을 촉진하고 있음.

4. 중국 해양경제 발전의 문제점

- 현재 중국 해양경제 발전을 제약하는 주요 요인은 해양경제 발전을 위한 기초시설 건설의 정체 이외에도 과학기술 능력 부족, 산업구조의 저차산업 편향, 해양 보험업 발전의 부족 등이 있음.

- 이러한 문제들의 근본적인 원인은 재정정책의 지원 부족이라 할 수 있음.

- 해양 기초시설 건설 정체로 해양자원 개발 효율이 높지 않음.⁶⁾

① 해양 기초시설 건설의 정체

- 해양 기초시설은 주로 해양어업 기초시설, 연해항구 기초시설, 연해 및 내륙 관련의 교통 기초시설 등으로 이루어져 있음.
- 해양어업 기초시설 측면에서 선박은 많고 항구는 적은 문제가 있어 현대식 해양어업 발전에 적응하기 어렵다는 문제가 있음.⁷⁾

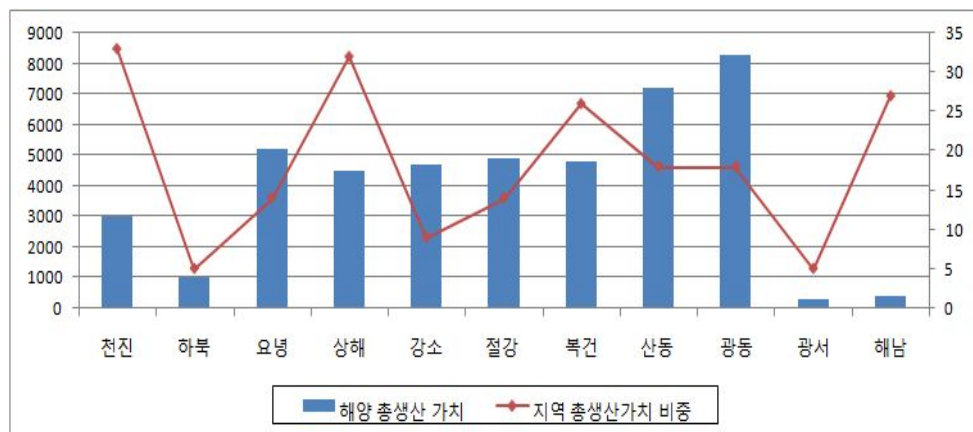
6) 개혁개방 이후 중국 경제건설의 중점은 내륙 지역에 집중되었음. 연해 개방을 통해 동부의 효율적인 발전을 실현하였고, 서부 대개발을 통하여 동북 노후공업기지 진흥과 중부 굴기 전략을 통해 지역의 협조적 발전 실현에 있어서 진일보할 수 있었음. 최근 경제개발 공간을 개척하고, 내륙 및 해양 협조 발전을 추진하며, 경제발전 방식전환을 촉진함. 또한 국가 해양권익의 전략적 목적을 보호하고, 해양경제 발전을 국가전략 급으로 업그레이드해 가고 있음. 이전에 투입했던 지원이 부족했기에 해양 기초시설 건설이 여전히 정체되어 있고, 해양자원 개발효율이 높지 않음.

7) 국민경제 발전에서 여전히 중공업, 경공업에 우선순위가 있기 때문에, 공업 기초시설 건설은 농(어)업 기초시설 건설의 공간 및 자금 투입을 압박하게 됨. 또한 제1차산업 내부에서도 해양어업의 지위는 상대적으로 높지 않기에, 현재 해양 종합관리 및 비즈니스 관리 시스템이 병존하는 상황에서 해양어업의 기초시설 건설이 장기간 무시되어 왔음. 항구 기초시설 측면에서는 그 수량이 뚜렷하게 증가세에 있음에도 불구하고 대형 하역 운수항구가 비교적 적고, 항구의 자동화·기계화 수준이 전체적으로 높지 않으며, 부분 항구가 빠르게 발전하고 있음에도 경제 발전의 요구를 만족시키지 못하는 문제가 있음. 연해와 내륙을 왕복하는 교통 기초시설은 여전히 부족하고, 이는 직접적으로 연해의 내륙지역을 향한 개척 개발에도 영향을 미쳐, 일정 정도에서 해양경제가 발휘할 수 있는 능력을 속박하는 결과를 초래함.

② 해양경제 발전의 지역 불균형 문제

- 최대 해양경제 발전 지역은 광둥, 산둥 및 상하이로, 2010년 기준 전국 해양생산 가치의 52%를 점유함(그림 5 참고).
- 환동해 지역, 장강 삼각주 지역 및 주강 삼각주 지역은 중국 해양경제가 가장 발달한 지역으로, 해양자원 개발이 과도하게 이루어졌음.⁸⁾

그림 5. 2010년 중국 연해지역 해양 총생산가치 및 지역 총생산가치 비중



자료: 中国海洋经济统计年鉴2011.

③ 해양자원 개발구조가 특화 구조로 진행됨에 따라 부분적으로 과도하게 개발된 자원이 있어 자원개발 이용의 부족이 병존

- 현재 중국 근해영역의 어업자원 대부분은 과도하게 개발된 상황을 보이고 있기에 주요한 경제성 있는 어류자원이 쇠퇴하고 있는 현상을 보임.
- 또한 섬 자원, 광물자원, 항구 자원 모두 충분히 이용되지 못하고 있고, 먼 바다의 어업자원 이용이 부족할 뿐만 아니라 해변 광물자원의 이용률 역시 높지 않아, 해수 및 해양의 개발 가능한 수준은 더욱 낮고, 대양의 광업 역시 미개발됨.

■ 해양경제 발전의 과학기술 능력이 낮고, 산업구조가 저차산업 지향적임.

- 해양 과학기술의 발전은 정부 주도로 이루어지고 있으나 재정 투입이 부족하고, 정부, 기업, 사

8) 광둥의 경우, 해양경제가 주로 주강 삼각지역에 집중되어 해양 총생산가치에 80% 정도를 점하고 있고, 동서양쪽 편의 해양자원이 풍부함에도 합리적으로 이용하지 못하여 주강 삼각지역과 발전격차가 계속 커지고 있음. 현재 선전시 260킬로미터 해안선 중 오랜 기간 개발을 강하게 주장해왔기에 총 길이의 11.5%를 차지하는 보류지역 생태 해안선 30킬로미터는 여전히 용도 변경/이용 계획이 없고, 도시의 해안 생태공간이 지속적으로 줄어들고 있음.

회가 공동참여하는 과학기술의 창조혁신 시스템이 형성되지 않아 중국 해양경제 발전의 과학기술 능력이 여전히 낮은 수준으로, 다음과 같은 문제가 나타남.

- 해양과학 연구역량이 비교적 낮음.⁹⁾
- 해양 과학기술의 창조와 혁신에 있어 협조적인 면이 부족함.¹⁰⁾
- 해양 과학기술 연구성과를 전환하는 시스템이 원활하지 않음.¹¹⁾
- 해양경제의 과학기술 함량이 높지 않고, 또한 국가급 전략으로 업그레이드하기에는 해양경제 전략이 명확하지 않음.
- 또한 재정, 금융, 산업 등에 있어서 정책적지원이 부족하고, 기본적으로 해양사업이 자연성장하는 상황에 놓여 있었기에 중국 해양산업의 산업구조 층위가 높지 않음.
- 해양산업이 여전히 전통, 조방형 개발단계에 위치함.¹²⁾
- 해양 신흥산업의 비중이 비교적 낮고, 기초가 비교적 약하며, 규모 역시 작은 편임.¹³⁾
- 해양 제1차산업의 기초적인 지위가 여전히 낮고, 해수양식업에 대한 제약요소가 비교적 많음.¹⁴⁾

-
- 9) 현재 해양관련 연구기관 및 고등연구기관이 있으나, 여전히 부족한 실태임. 2010년 기준, 중국의 해양 과학기술연구소는 181개이고, 이는 전국 과학연구 총수의 4.9%이며, 업종 종사 인원은 3만 5,405명이고, 이는 전국 과학기술 연구 총수의 1%에도 못 미치는 수치임. 이렇게 해양 과학 연구 역량이 상대적으로 낮기에, 해양 과학 연구 기술 창조 혁신 능력이 부족함. 일련의 중점 핵심 산업의 핵심 기술과 국외 선진 수준과 비교 시에는 상당 정도 차이가 있음. 선박 설계, 해수 자원 이용 등 일련의 영역에서의 관련 기술이 여전히 낙후된 상황임.
- 10) 현재 중국의 해양 과학기술기관에 속해있는 중앙과 지방의 많은 학자들이 각기 다른 시스템과 부문에 속해 있어서 해양 과학기
- 11) 현재 중국은 매해 다수의 해양 과학기술 연구성과를 만들어내고 있음에도 불구하고, 이를 진정으로 전환하는 경우는 많지 않아, 상품이나 이와 동등한 경제효과는 10~15%에 불과하여, 선진국의 경제효과(60~80%)에 비해 턱없이 낮은 상황임. 예를 들어 해양환경 감시예측 영역에서 중국은 다량의 연구성과를 냈으나, 전문가들의 심사와 성과 협정을 거치면서 다수가 산업화를 실현하지 못했고, 현재는 중국 국내 연구성과에 의한 도구들의 시장점유율 역량이 상대적으로 분산되어 있고, 협동성이 부족하며, 해양 과학기술에 있어 중대형 프로젝트 역시 효과적으로 종합적인 협조를 하기 어려움. 해양자원에 관한 대부분의 정보가 각 부문간에 공유하기 어렵기에 해양 과학기술의 전체적인 우세함이 발휘되기 어려움. 해양관련 기업간, 기업과 관련 연구기관간에 효과적인 협력 교류가 적어서, 자원을 효과적 · 집합적으로 사용하기 어려움.을 역시 하락하고 있음.
- 12) 전체적으로 보면 산업규모는 비교적 작고, 산업발전에 있어 비협조적이며, 질과 수준이 비교적 낮고, 해양특색 산업, 선도기업 또는 유명 상품의 규모가 여전히 작은 편임. 임시 해양공업은 충분한 발전을 거두지 못했고, 심지어 일련의 하이테크 신기술산업은 아직 초보적인 단계에 머물러 있음.
- 13) 2011년 주요 해양산업 가치 증가 중 해수이용업, 해양생물의약품업과 해양전력업의 비중은 각각 0.1%, 0.5%, 0.3%에 불과하였음.
- 14) 해양 제1차산업은 해양경제 발전의 기초이고, 해양 제2차, 3차산업의 자원이라 할 수 있음. 경제수준이 제고됨에 따라 제1차산업이 국민경제에서 차지하는 비중은 줄어들었으나, 기초적인 지위는 여전히 무시할 수 없음. 최근 들어 해양어업에서 부분수산물 가공원료의 부족 및 가격이 폭등하는 문제가 있었고, 이러한 문제의 중요 원인은 양식업 발전 공간이 줄어들고 전통적인 양식 해역이 점차 임시항구 공업으로 전환되고 있는 상황에 있음. 환경이 오염되고 있고, 육지의 오염물질이 기준 이상 흘러들어와 양식수역 면적의 비교적 큰 영역을 오염시켜 수산품의 품질이 저하되었음. 연해 국부지역 양식설비가 과도하게 밀집되었고, 수역의 부영양화 현상이 발생하였으며, 부분적으로 양식품종의 병해를 발생시켰음.

■ 해양산업에 대한 보조금제도가 성숙하기까지 아직 시간이 필요함.

- 해양어업은 상대적으로 취약한 산업이기 때문에 세계 각국, 특히 선진국은 보조금정책을 활용하고 있으며, 어업의 보조금은 주로 어업생산, 유통 및 무역 이전 과정 지불에 적용됨.
- 어업 보조금 형식은 다양한데, 주요 목적은 양식과 어획작업 비용을 줄이는 보조금과 어선 건조를 줄이는 것, 또는 보호비용에 대한 보조금과 직접적인 수입지출 보조금 등이 있음.
- 현재 중국의 어업 재정 보조금제도는 다음과 같은 문제가 있음.
 - 보조금 양이 적어서 규모의 생산을 촉진하는 것에 어려움. 해양상품 가공업의 보조금 규모는 크지 않은 반면, 보조금을 필요로 하는 기업은 많아 보조금을 받는 기업의 액수가 적고, 기술진보와 산업 발전을 추진하는 동력으로 삼기에도 어려운 실정임.¹⁵⁾
 - 보조금기준이 단일하게 적용되지 않고 있음.¹⁶⁾
 - 어업 자원에 대한 보호형 보조금의 수준이 높지 않음.¹⁷⁾
- 다른 기타 해운강국과 비교해보았을 때 중국의 비교적 적은 해운업 보조금과(표 2 참고), WTO 가입 후 더욱 줄어든 보조금 때문에 중국 해운기업들은 정부 세제혜택정책을 받는 해외 대형 항운기업과 불공평한 경쟁을 하게 되어 중국 해운업 발전에 불리한 영향을 갖고 있음.¹⁸⁾

-
- 15) 어민들에 대한 보조금은 주로 양식업과 어획에 대한 보조금이고, 어민에 대한 이러한 종류의 보조금은 통일된 표준에 근거하여 보조금을 제공하기에 보조금 범위는 넓은 반면 금액 자체는 적고, 어민의 생산을 촉진하는 효과는 그다지 크지 않음. 상자형 그물 양식설비에 보조금을 지급할 경우, 상자 크기의 대소와 수면 면적의 표준에 근거하여 보조금의 특징이 잘 드러나지 않고, 양식의 조건, 품종, 품질 및 효익 등의 요소가 충분히 고려되지 않음. 원양어업에 대한 보조금은 원양기업이 감수하는 위험 및 비용과 비교하였을 때 비교적 적고, 일본 등 원양 선진국과 비교해도 그 차이가 매우 큼.
- 16) 액체 연료의 경우 어선 중유보조금은 중국 해양어획어업이 고유가 시대로 접어들면서 시행되었던 제도로, 당시 참고했던 기준은 농업 중유보조금제도이고, 대상은 법에 근거해 국내 해양어획, 원양어업, 내륙어획 및 수산 양식업과 모터를 장착한 어선의 어민과 어업기업이었음. 어선 중유보조금 표준은 주로 총 출력에 대한 예측 계산에 따라 운영선 및 비운영선 보조금 금액과 동일하게 제공되었고, 이는 운영선이 보조금에 만족하기 어려운 결과를 초래하였음. 비운영선은 어떠한 운영을 하지 않고도 오히려 보조금을 받게 되었고, 심지어 폐기처분한 어선을 구매한 선주까지도 보조금을 받는 현상이 발생하였음. 어선 폐기처분 보조금정책 역시 유사한 문제를 보여주었는데, 어선의 해체 시에 받게 되는 모든 보조금은 기본적으로 일정한 기준하에 선주 또는 주인에게 상응하는 보조금을 주었음. 보조금 기준과 모델이 단일하였기에 어민들이 선박 구입 시 일정한 정도의 보조금을 얻을 수 있었고, 더 많이, 더 큰 선박을 사면 더 많은 보조금을 주고, 심지어는 개별 지역에서는 선박의 본선축이 길어지는 현상까지 발생하였음.
- 17) 재정 어업보조금은 한편으로는 어업경제의 발전을 촉진하면서도 동시에 어업자원의 개발을 과도하게 진행시키고, 심지어는 어업자원의 쇠퇴를 불러일으킴. 현재 재정 어업보조금제도의 주요 목적은 해양어업을 발전시키는 것이나, 해양어업의 지속가능한 발전에 대한 관심은 충분하지 않고, 어업자원 양을 늘리는 효과도 적음. 또한 어선을 재구매하여 산업이나 다른 업종으로 선박을 전환하거나, 어획량 증가를 제한하거나 더 나아가 어업자원을 보호하는 것에 대해 재정을 보조하려는 노력 역시 부족한 상황임.
- 18) 일본정부는 해운업에 대한 보조금을 강화하였고, 우대차관과 세금혜택을 제공함으로써 2차대전 이후 20년 내에 빠른 성장을 하여 세계 제2의 해운 강대국이 되었음. 한국 역시 1970년대 초, 일련의 재정보조금정책을 통해 당시 빠르게 성장하고 있던 해운시장을 겨냥하면서 2007년 상반기에는 한국 조선이 예약한 수량이 전 세계의 42.7%에 이르며, 전 세계 조선 최대 강국으로 성장함.

표 2. 각국 해운업 보조금 정책 비교

	조선 및 이자 보조금	운영 보조금	수입 선박	선박 감가상각	기타 보조금
미국	국내 건조 선박의 건조 가격과 외국 건조 시의 차액에 대해 기업에 부분적인 보조금 지급	1996년 운영 보조금 지급. 매 선박이 첫 5년간은 매해 250만 달러, 이후 5년은 200만 달러 지급	수입 선박의 국제항운 용도 시에는 관세를 지불하지 않음.	체감잔액법에 따라, 감가상각을 5년으로 제한함. 연한합계법 및 이중체감잔액법 역시 도입함.	
일본	선박 가격의 75~90%까지 차관 지급, 연이율 6.1~8.6%에 기한은 13년, 이자 보조금은 2.5~3.5%까지임. 1983년 종결됨.	제3국으로 운수영업을 하는 회사에 이익률 3~4.8%에 해당하는 보조금 지급함.	수입선박 관세면제	원양어선의 감가상각률 18%, 총 300톤 이상 감가상각률 12%, 유조선 감가상각은 11~13년, 기타 선박은 15년	원양어선의 등기허가세 감면, 선박 임대금에 대한 소득세 면제, 원양 컨테이너 고정자산 특별 비율로 세금납부
독일	차관액을 선박의 80%까지 지급. 이자율 8%, 12년 기한	1996~97년 직접보조금이 1억 마르크에 달함. 1999년 톤당 세제를 채택함.	수입선박이 국제항로에서 운수업 시에는 모든 세금면제	대형객선 16년, 기타 선박은 12년	선박의 비영리 항목에 대해서는 감세
영국	차관액은 선박 가격의 80%, 이율은 7.5%, 기한은 8.5년임.	조선 계약 보조금에 대한 선박건조 조정기금을 설립함. 새로운 선박에 대한 보조금은 최대 9%까지 지급함.	수입 1년 이상 선박연령은 선박 가격의 2~3%에 해당하는 관세	선박 고정자본에 대해 체감잔액법으로 감가상각을 진행하고, 이윤에 비례하여 과세 낮춤.	고정자산세 면제, 선원 소득세 및 사회보장비 감면, 귀국 및 교육보조금 증대
한국	선박 가격 90%의 차관 제공, 이윤 8%, 새로 건조하는 선박 예약금 축소, 선박 구매 원리금은 최장 5년까지 지속	국제운수 중 중대한 외화공헌을 한 선주에 대해 보조금 지급	총 1,000톤 이하 선박의 수입세를 19%까지 낮춤.		등기소득세 및 특정세제에 대해 감면
중국	건조이율 초과 시, 직접적인 보조금 부재	없음.	수입세 및 증치세 동일하게 27%임.	대다수 선박의 감가상각 기한을 20년으로 제한함.	없음.

자료: 马得懿王幸子 《我国航运补贴的制度构架》을 《国际经贸探索》 2011년 제11집에서 재인용.

■ 해양 상업성보험 발전이 아직 부족하고, 정책성보험 역시 결여되어 있음.

- 연해 지역은 중국해양 재해다발지역으로, 주요 해양재해는 폭풍해일, 해랑, 해무, 지진해일 및 해안침식 등이 있으며, 빈번한 해양재해는 사람들의 생명, 재산, 안전에 있어 큰 위협이 되고, 해양경제의 발전에도 큰 도전이 되고 있음.
- 이 중 폭풍해일(태풍)이 최대 영향을 미치고 있음. 2010년 중국 폭풍우 재해를 받은 인구는 437만 명이고, 직접적인 경제손실은 75억 7,900만 위안에 달함.
- 그러나 해양재해의 빈번함과 재해의 범위가 막대하기 때문에 상업성보험 기업이 이로 인해 이윤을 얻기 어려워져 상업성보험업의 발전이 줄곧 미약하였음.¹⁹⁾
- 해양재해 발생 시 현재 정부당국의 구제방식은 국가재정과 사회손실자금을 재해지역에 보상하는 것 이외에는 재해지역의 사람들이 대부분의 경제손실을 떠안아야 하고, 보험업의 역할 역시 크게 제한되어 있음.
- 해양 상업성보험은 시장 메커니즘의 운영에 완전히 의존해 있고, 위험보장에 상응하는 책임을 승낙하기 어려운 상황임.
- 정부 참여가 자연재해 보험 시스템 중 중요한 역할을 하는 것은 이미 많은 국가들에서 이루어진 공통된 인식임.²⁰⁾
- 게다가 현재 해양 정책성보험 시스템 발전의 명확한 비전이 형성되지 않았기에, 자금 및 재정적인 재원 역시 비교적 적음.²¹⁾

■ 해양 행정관리 체제의 합리적인 처리가 여전히 부재한 상황이며, 해양관리 및 해양 비즈니스 부문에 나뉘져 있어서 각 부문은 효과적인 협조 메커니즘을 구축하지 못하고 있고, 해양경제 발전이 통일된 부서와 배치되기 어려운 실정임.²²⁾

-
- 19) 해양경제가 발전한 산둥성의 경우 현재 해상보험 관련 보험료 수입은 전 성(省)의 1%에 불과하였으나, 2010년 산둥성 해양 총생산가치는 지역 총생산가치에서 이미 18%에 달하였음.
 - 20) 예를 들어 미국은 정책성 홍수 보험과 농업보험 구축을 위한 지지법안을 통과시켰고, 일본은 정부 주도의 거대 보험 시스템에 대한 재정지원을 구축하여 매우 좋은 효과를 거두고 있음. 중국 상업성보험의 부족은 정책성보험의 유효한 보완을 하지 못하고 있는 실정임.
 - 21) 어업 상호보험은 이미 십수년간 시범운영 되어 왔고, 현재까지 농업보험의 보험료 보조금의 범위에 속하지 못했음. 2008, 2009년, 국가 2년 연속 1000만 위안을 어업 상호보험 보험료 보조금 시범 프로그램에 사용하였고, 산둥, 절강, 강소 등 7개 중점 어업지구를 시범지구로 선정하여 단일 이상의 시범을 보이고, 어선 전 손실에 대해 보조금을 주었으나, 위험이 많은 양식 보험정책에 대해서는 여전히 공백 상태임. 정책성보험이 결여된 것은 사회자금이 해양경제 영역에 진입하는 것에 일정 정도의 장애가 되고 있고, 나아가서는 해양경제의 빠른 발전에 악영향을 끼치고 있음.
 - 22) 중앙정부 측면에서는 국가 해양국은 전국 해양 사무관리를 종합 관리하는 부서이고, 국토자원부에 소속되어 있는 부서임. 한편 농업부는 해양어업 및 어선, 어항 관리를 맡고 있고, 교통부는 해상항운 및 항구 관리를 맡고 있음. 또한 환경부는 해양환경 보호에 대한 통일된 관리감독 시스템에 대한 책임을 맡고 있고, 공안의 변방부는 어민의 해양 출입 및 선박 치안관리를 담당하고 있으며, 해양 제염업, 해양석유가스업 및 해양 광산업의 개발은 각각 다른 부문에 속해 있음. 지방정부 측면에서는 연해성(시, 자치구)은 모두 해양 종합관리부를 설립하였고, 이 중 광둥, 산둥, 절강 등 7개 성은 해양 어업청(국)을 설립하였음. 구체적으로는 해양과 어업 양측의 관리직능을 담당하고, 국가 해양국과

- 다수의 관리 부문이 쉽게 직능이 교차하고, 관리 혼란이 발생하며, 중복건설 및 자원낭비 등의 문제 발생, 관리효능 저하 및 관리 어려움의 가중 등의 문제가 통일된 관리 시스템의 형성을 막고 있음.
- 해양행정 및 법집행 시스템 측면에서 보면 중국은 소위 ‘오룡노해(五龙闹海)’의 국면에 있음.
 - 즉 현재 해역에서 해상법 집행관리는 중국해감, 중국해사, 중국어정, 중국해경과 해관집사의 5개 법 집행 부문에서 진행하고 있음.
 - 해관집사와 해사 이외에, 각 부문 관리체제의 차이는 비교적 크고, 각각의 법집행은 중국 해양법 집행에서 줄곧 문제가 되어왔던 사항이며, 가끔 각 부문을 초월한 연합 집행 및 협조가 있기도 하나 이는 자발적으로 이루어진 것이고, 아직 규범 메커니즘이 형성되지 않은 상황임.
- 따라서 해양법 집행능력의 강화, 통일되고 강화된 해상법 집행역량의 종합적인 관리 시스템이 시급히 해결되어야 하는 상황임.

[참고자료]

『国家海洋局：中国海洋经济统计年鉴2011』, 2011.海洋出版社 2011年版°

『国家海洋局：2011年中国海洋经济统计公报』.国家海洋局网站°

『促进我国海洋经济发展的财政政策研究』,2013.海经研究考察 2013年 第57期°

자료 정리: 칭화대학 국제관계학과 석사과정 김준영 (acedkzos@gmail.com)

농업부 어업국 양측의 지도를 받음. 하북, 천진 및 광시성은 광물, 국토 및 해양을 합병하여, 국토 자원청에 대한 통일적인 관리를 하고, 해양부문 전문부처를 설정하여 해양 종합관리와 해상법집행 역할을 담당할 것임. 상하이 시는 한 차례 기관개혁을 단행하면서, 상하이 시 해양국을 본래의 국가 해양국, 동해분국 및 수자원사무국을 통합한 부서를 개설하였고, 강과 하천, 해양 종합적으로 협조를 실시하고, 담수-간수에 대한 통일된 관리를 담당할 것임. 지방 농업, 교통, 환경보호, 여행 등 정부부문에서도 해양 행정관리 직능을 부분적으로 갖고 있음.

부록 1. 국무원이 비준한 해양경제 시범성의 발전목표와 정책지원 현황

시범성	전략적 지역 선정	주요목표	재정정책
산동 반도 남색 경제구	현대해양산업클러스터 해양과학기술교육핵심구 해양경제개혁개발실험구 해양생태문명시범구	2015년까지 종합경제력이 증가하는 것을 목표로 해양 총생산 가치가 연평균 15% 이상, 해양 과학기술진보 공헌율 65% 전후를 목표로 함. 2020년 선기본현대화실현 및 해양 총 가치생산 연평균 12% 이상	- 원양어획 등 세금우대정책 실시 현재 해양자원 탐색을 산동 중심으로 전환 - 풍력발전 증치세 우대정책 실시 - 서비스 외 주 시범도시 조건에 부합하는 도시세수 세금우대정책 - 중앙문화산업발전자금 분배 시 전용자금의 적당한 전환 - 성(省)급 전용자금 분배 시 중대기초시설 건설 프로젝트와 해양산업 발전에 중점을 두어 지원
절강 해양 경제 발전 시범구	별크상품국제물류센터 해양해도개발개발개혁시범구 현대해양산업발전시범구 해양내륙협조발전시범구 해양생태문명과정청정에너지시범구	2015년 해양 총 가치생산이 7,000억 위안에 근접하고, 1차, 2차, 3차산업 구조가 6:41:53의 비율 형성을 통해 해양경제 강성(强省)을 목표로 함. 2020년 해양 총생산가치는 1조 2,000억 위안을 돌파하고, 산업 구조는 5:40:55의 비율로 형성되고, 과학기술 공헌율이 80% 정도에 달하고, 전면적인 해양경제 강성(强省)으로 발전하도록 함.	- 해양 관리 및 생태보호에 대해 해역사용금 강화 - 전용보조금을 강화하고, 지방 매칭펀드 비율을 줄임. - 관련 세금우대정책 실현 - 절강성 해양경제 전용자금 마련
광둥 해양 경제 종합 시범구	해양경제국제경제력핵심구 해양과학기술창조혁신 및 고효율 성과전환 클러스터 해양생태문명건설시범구 해양종합관리추진시범구	2013년 해양경제 시범단계 완성 2015년 해양경제 강성(强省)의 기본 완성, 해양 총 가치생산 1억 5천만 위안, 산업구조가 3:44:53의 비율로 형성되도록 함. 2020년 해양경제 강성의 전략 목표를 전면적으로 실현함.	- 중앙예산 내 해양 관련항목에 대한 지원 필요 - 해역사용금, 무인도 사용금 지출항목에 대한 지원 필요 - 해양 신흥산업 발전관련 세금정책 완비 - 무인도 개발을 위한 사용금 및 기초시설 건설을 위한 일정한 지원 필요 - 각급 정부가 해양 기초시설 건설에 대한 투입을 강화해야 함.
복건 해서 남색 경제 실험구	양안해양경제심화협력선행구 종합해만해도개발개발방시범구 해양개발과 과학연구기지 해양생태문명건설선도구 해양종합관리실험구	2015년 해양경제 강성의 기초 완성, 해양 총생산가치의 연평균 성장률이 14% 이상, 7,300억 위안에 이르고, 지역 총생산가치가 28% 이상이고, 산업구조가 4:44.5:51.5의 비율이 되게 함. 2020년 해양경제 강성을 전면적으로 실현	- 해양 신흥산업 및 중요한 해양 과학기술에 대한 재정투입 강화 - 정부당국이 해양 기초시설 건설에 대한 투자지원 강화 - 역내 첨단과학기술 기업 및 재생가능 에너지산업에 대해 세금 혜택정책 실시

자료: 山东半岛蓝色经济区发展规划 浙江海洋经济发展示范规划 广东海洋经济综合实验区发展规划 福建海峡蓝色经济实验区发展规划.

부록 2. 해양경제 비시범성(지역, 시) 발전목표와 정책지원 현황

	주요발전목표	재정정책
요녕성	2015년, 해양대성(海洋大省)에서 해양경제강성(海洋经济强省)으로 도약. 해양주요산업의 총생산가치는 6,000억 위안이고, 연평균 성장은 14.9%이며, 전국 6대 연해 성시에 진입 목표	- 해양경제 발전용도에 맞춰 해역사용금의 비례적 사용 - 다원적인 투자 메커니즘을 구축하여, 국가 및 성시(省市) 급의 자금유도를 통해 다양한 경제주체, 다양한 경영방식으로 투자주체의 다원화를 꾀하는 새로운 메커니즘 구축 시도
천진시	2015년 해양 총생산가치는 5,000억 위안으로 해양 총생산 가치가 전국 시 총생산가치의 30% 전후로 성장목표 설정	- 국가 유관부문의 투자정책 지원을 적극적으로 유치 - 사회 다원적인 투자 독려, 전국 시(市) 해양산업의 투입자금에 대한 시(市) 재정의 확대 - 해양산업발전에 투입되는 해역사용금 메커니즘을 구축하고, 과학기술 전용 사용자금에 대해 올바른 사용 추구
하북성	2015년 해양 과학기술 창조혁신 시스템의 초보적인 완비, 경쟁력 있는 핵심기업 양성	- 해양 과학기술 전용자금을 만들어 기업, 사업 단위의 해양 과학기술 연구개발을 지원함. - 자주적인 지식재산권, 기술 선진화, 높은 성숙도의 해양 첨단과학기술 성과 산업화의 성숙도를 높임. - 기업의 연구개발 투입을 독려함. - 기업 연구개발비용 공제 등 기업의 과학기술 진보촉진을 위한 세급혜택정책 시행
강소성	2015년 해양 총생산가치 6,800억 위안으로 지역 총생산가치 비중이 10% 이상에 달하고, 해양 신흥산업의 비중을 주요 해양산업의 20% 이상으로 올리며, 해양경제에 대한 과학기술 공헌율을 55%로 제고	- 해양 전략성 신흥산업 발전 인도 및 지원하는 우대정책 제정 - 해양자원 탐색연구에 대한 투입 강화 - 해양 과학기술 성과전환의 촉진, 과학기술 발전에 대한 다원적 자금투입 메커니즘 구축 - 국가 풍력발전 증치세 우대정책 실시, 태양에너지·생물에너지 등 신에너지산업 발전의 재정을 지원하는 우대정책 제정 - 원양어업, 어선개조 등에 대한 우대정책 연구 제정 - 해양경제 발전 전용자금 마련
상해시	2015년 해양산업 발전의 기본적인 시스템을 구축하고, 해양경제 총생산가치를 연평균 10%로 설정	- 사회 각종 자본투입을 통한 해양기업 독려, 리스크가 큰 해양산업에 대한 투자유치, 해양경제의 지속적 발전 촉진
광서성	해양 총생산가치를 점차 늘려 21.5%까지 올려 2015년에는 1,510억 위안 달성을 목표로 함. 전국 총생산가치 비중에서 광서성 비중을 9.7% 전후로 끌어올리고, 과학기술 공헌율을 50%로 제고	- 해양사업 발전의 안정적 성장을 위한 재정투입 메커니즘 구축, 본 지역에 국가의 해양사업 발전자금 유치
해남성	해양경제 연평균 총 성장을 16% 이상으로 하고, 2015년 해양 총생산가치가 1,098억 위안에, 산업구조 비중이 20:30:50이 되도록 함.	- 해양경제 발전지원에 대한 재정지원을 강화함, 공익성 해양 기초시설 건설 투입에 대해 강화함. - 해남석유가스 채취에 대한 세수의 일부분을 군민 공동의 해군 방위시스템 건설에 투입, 해양 기초시설 건설에 대한 투자, 장비세금 면제함. - 성(省) 재정의 사회발전 과학기술 전용자금에 대해 점진적 증대

자료: 辽宁省海洋经济发展“十二五”规划 天津市海洋经济和海洋事业发展“十二五”计划 河北省海洋科技产业“十二五”发展规划 江苏省“十二五”海洋经济发展规划 上海市海洋经济“十二五”计划 广西海洋事业发展规划纲要(2011-2015) 海南省“十二五”海洋经济发展规划 KIEP