

중국 주요 지역의 2014년 경제정책 방향 및 시사점: 산둥성(山東省)

김부용 아시아태평양실 중국권역별성별연구팀 부연구위원 (furongjin@kiep.go.kr, Tel: 3460-1282)

차 례 ● ● ●

1. 개요
2. 주요경제지표 분석
3. 경제정책 방향
 - 가. 구조조정
 - 나. 경제성장
 - 다. 지역개발
 - 라. 사회보장
4. 평가 및 시사점

주요내용 ● ● ●

- ▶ 2014년 1월 산둥성 양회(兩會)가 ‘안정 속 발전과 개혁(穩中求進 改革創新)’이란 주제로 개최되었으며 대 기오염, 퇴직연령 연장, 금융개혁, 완화된 2자녀 허용 정책 등의 이슈들이 활발하게 논의되었음.
- ▶ 지난해 산둥성은 인프라·기술개선 등에 대한 투자확대를 통해 소비부진에도 불구하고 목표한 경제성장률 (9.5%)을 달성하였으며, 올해는 지난해 경제성장률 목표 및 실제 성장률보다 0.5~0.6%포인트 낮은 9% 의 성장목표를 제시함.
- ▶ 올해 산둥성은 전년도와 달리 질적 성장을 더욱 강조하면서 구조조정에 무게를 두고 있으나, 당분간 투자 가 견인하는 경제성장 방식이 여전히 유지될 것으로 전망됨.
 - 정부행정개혁, 농민의 토지재산권 강화가 특히 중시되고 있으며 다양한 소유제 발전, 전통산업의 과잉생 산 해소 등을 추진할 계획임.
 - 그러나 소비·투자 및 수출의 공동 견인을 강조한 것과 달리 내수소비 진작과 관련된 구체적인 정책과제 및 사업은 제시되지 않아 투자의 견인력이 높을 것으로 전망됨.
- ▶ 향후 우리 기업들은 산둥성의 산업 고도화에 맞춰 對산둥성 경제협력 방안을 조정해야 하며, 중·일·한 지방경제협력시범구 등의 지역개발사업에서 협력기회를 모색함과 동시에 경쟁위협에도 대응해야 함.
 - 철강·시멘트 등 전통산업의 과잉생산 해소, 전자상거래·서비스아웃소싱 등 서비스업 발전, 최종재와 녹색 상품 생산비중 제고 등 정책을 염두에 둔 對산둥성 협력방안이 요구됨.
 - 중·일·지방경제협력시범구 등에서 제공하는 다양한 우대정책과 시범적 개방분야, 산업발전계획 등을 고 려한 협력방안과 함께 우리의 경제자유구와 물류업에 미치는 부정적인 영향을 고려한 대응방안도 함께 모 색되어야 할 것임.

1. 개요

■ 2014년 1월 16~22일 산둥성 양회(兩會)가 ‘안정 속 발전과 개혁(穩中求進 改革創新)’이란 주제로 지난(濟南) 시에서 개최되었으며 대기오염, 퇴직연령 연장, 금융개혁, 완화된 2자녀 허용 정책 등의 이슈들이 주로 논의되었음.¹⁾

- 1월 16일~20일에는 정치협상회의(11기 2차)가, 1월 17~22일에는 인민대표대회(12기 3차)가 개최되었음.
 - ‘정부업무보고’, ‘2013년 국민경제와 사회발전계획 집행 및 2014년 계획’을 비롯한 6대 안건이 양회에서 결의됨.
- 지난해부터 대기오염이 중요한 문제로 대두된 데다 양회가 춘절(설명절)을 앞두고 개최되어 폭죽놀이 금지, 대중교통 발전, 입법 강화 등 대기오염의 예방과 처리에 대해 중점적으로 논의가 이루어짐.²⁾
- 1억에 가까운 인구를 보유한 산둥성은 노령화가 급속히 진전되면서 양로서비스업 발전이 중요한 문제로 대두되고 있으나, 연금제도와 같은 사회보장시스템이 완비되지 않았고 양로서비스 시설도 부족한 상황에서 퇴직연령을 연장하는 의견이 나오고 있음.
- 기업의 융자난과 주민들의 투자난 문제, 금융업의 발전이 경제발전에 비해 크게 뒤처지는 문제를 해결하고자 로컬금융 기관의 역량을 키우고 민생과 중소기업에 혜택이 돌아가도록 하는 민생금융에 착수하여 금융개혁을 추진할 계획임.³⁾
- 부부 중 한 명이라도 독자인 경우 2명의 자녀를 허용하는 완화된 2자녀 허용 정책⁴⁾의 출범시기, 부합요건 등에 대해서도 활발한 논의가 이루어졌음.

■ 본고에서는 2014년 산둥성 ‘정부업무보고’ 내용을 기반으로 하여 2014년 산둥성 경제정책 방향을 분석하고자 함.

- 중앙 18기 3중전회(十八屆三中全會)의 ‘전면적인 개혁 심화(全面深化改革)’ 경제정책 기조에 따라 산둥성에서는 ‘발전과 개혁’을 강조하고 있으며, 경제 및 사회 전반에 걸쳐 개혁과 혁신을 강조함.
- 이러한 기조에 맞춰 2014년 산둥성 ‘정부업무보고’는 경제체제개혁의 전면적 심화, 산업 고도화, 사회사업과 민생 보장을 3대 정책과제로 분류하고 하부에 다양한 소과제를 제시하고 있으며 특히 경제체제개혁 심화를 가장 우선적인 순위에 두고 있음.
 - 반면 2013년 산둥성 ‘정부업무보고’는 10개 정책과제를 순서대로 제시하였으며, 경제의 지속적이고 건전한 발전을 가장 중시하였음.

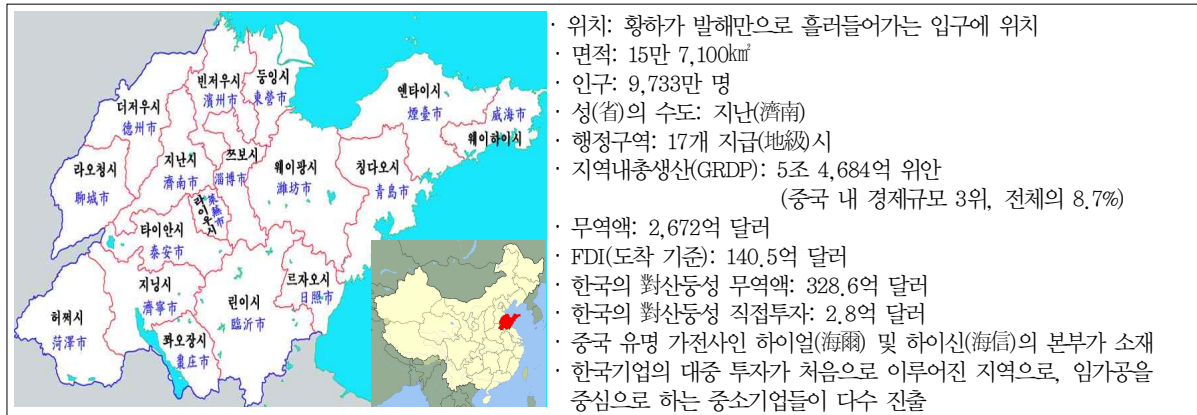
1) 2014中國山東兩會專題網(<http://news.sdchina.com/special/2014/sdlianghui>, 검색일: 2014. 1. 23)

2) 산둥성의 대기오염 발생 원인은 도시별로 차이가 있으나 주로 석탄연소, 자동차 배기가스, 비산먼지임.

3) 大衆網(2014. 1. 22), 「金融改革須起動“發動機” 推廣普惠金融」.

4) 2013년 11월 18기 3중전회(十八屆三中全會)에서 완화된 2자녀 허용 정책이 포함된 「전면적 개혁 심화에 관한 몇 가지 중대한 결정(關於全面深化改革若干重大問題的決定)」이 비준됨에 따라 동 정책이 정식으로 실시되기 시작하였음.

클상자 1. 산둥성 위치와 개요(2013년)



자료: 위키미디어(그림); 무역협회 중국무역통계 DB; 수출입은행 해외투자통계 DB; CEIC DB; 山東省統計局; 『山東統計年鑑 2013』; 『2014年山東省政府工作報告』.

2. 주요경제지표 분석

■ 2013년 산둥성의 지역총생산(GRDP)은 5조 5,000억 위안으로 성장률 목표(9.5%)를 소폭 상회한 9.6%의 성장률을 기록하였으며 이는 주로 인프라와 기술 개량을 중심으로 하는 투자에 의한 것임.

- 소비재소매총액은 전년대비 13.4% 증가에 그쳐 목표치인 15%에 미치지 못했으나, 고정자산투자는 목표치(17%)보다 2.6%포인트 높은 19.6% 증가하였으며, 특히 인프라와 기술 개량에 대한 투자 증가율이 각각 32.2%와 29.1%로 높았음.
 - 2013년 산둥성은 전년대비 3.7% 증가한 28,682개의 투자 프로젝트를 신규 착공하였으며, 이 중 1억 위안 이상의 프로젝트가 5,720개에 달해 전년대비 35.2% 증가하였음.
- 대외무역은 성장목표(8%)보다 소폭 빠른 8.8%의 속도로 증가하여 2,672억 달러를 기록하였으나, 한국과 일본에 대한 수출 감소로 수출증가율이 수입증가율에 비해 크게 둔화됨.
 - 수출은 1,345억 달러로 전년대비 4.5% 증가하였으며, 수입은 1,326억 달러로 전년대비 13.5% 증가하였음.
 - 한국과 일본에 대한 수출이 각각 4.5%와 6% 감소한 반면 미국과 EU에 대한 수출은 각각 5.8%와 3.4% 증가하였으며 특히 오세아니아, 아세안, 아프리카에 대한 수출은 각각 16.1%, 14.1%, 11.1% 증가함.
- 또한 FDI(도착기준)는 전년대비 13.8% 증가한 140.5억 달러에 달했으며, 서비스 부문의 투자가 크게 증가하였음.
 - 제조업 부문의 신규 투자 건수는 570개, 금액은 61.8억 달러로 전년대비 12% 감소한 반면 서비스 부문의 신규 투자 건수는 734개, 금액으로는 67.9억 달러에 달해 전년대비 52% 증가하였음.

■ 주민소득 증대, 취업 보장, 보장성주택 건설 등과 관련된 여러 민생사업 또한 안정적으로 추진됨.

- 2013년 산둥성의 도시주민 1인당 가처분소득은 9.5% 증가하여 목표치인 10%에는 약간 못 미쳤지만, 농촌주민 1인당 순소득은 목표치를 1% 포인트 상회한 11% 증가하여 도농 간 상대적 소득격차가 소폭 축소됨.

- 도시부문 신규고용과 농촌노동력의 도시이전 취업은 각각 119.9만 명과 133.3만 명에 달해 모두 목표치를 초과 달성하였으며, 실업자 55.5만 명이 재취업에 성공하여 취업자가 1명도 없는 가구가 사라짐.
- 보장성주택 착공 수 또한 목표치였던 23.6만 채를 넘어 27.9만 채에 달했으며, 이 중 22.2만 채는 완공되었음.

■ 올해는 경제성장률 목표를 2013년 목표 및 실제 성장률보다 0.5~0.6%포인트 낮은 9%로 설정하고 있으며, 투자보다는 소비의 성장けん인력을 점진적으로 높여 질적 성장을 추구할 것으로 판단됨.

- 고정자산투자 증가율 목표는 2013년 목표치와 동일하지만 2013년 실적보다는 2.6%포인트 낮은 17%로 제시한 반면, 소비재소매총액 증가율 목표는 2013년 목표치보다 낮지만 2013년 실적과 유사한 13%로 제시함.
- 이는 산둥성이 당분간 투자 위주의 경제성장 방식을 유지하면서도 점진적으로 소비에 의한 성장을 강화하겠다는 의미로 해석됨.
- 또한 2014년에 민생사업 예산에 2013년 대비 59억 위안을 추가 배정하여 총 461억 위안을 투입할 계획으로⁵⁾ 민생개선을 위한 노력을 지속할 계획임.

표 1. 산둥성의 2013년 경제성과와 2014년 목표

항목	2013년 목표	2013년 실제 성과	2014년 목표
지역총생산(GRDP, 억 위안)	-	55,000	-
GRDP 성장률(%)	9.5	9.6	9
고정자산투자 증가율(%)	17	19.6	17
공업 부가가치 증가율(%)	11 이상	11.3	-
소비재소매총액 증가율(%)	15	13.4	13
소비자물가 상승률(%)	3.5	2.2	3.5
재정수입 증가율(%)	12	12.3	11
대외무역 증가율(%)	8	8.8	6
FDI(도착기준) 증가율(%)	안정적인 증가	13.8	안정적인 증가
도시부문 신규고용(만 명)	100	119.9	100
농촌노동력의 도시이전 취업(만 명)	120	133.3	120
도시 등록 실업률(%)	4 이하	3.24	4 이하
도시 1인당 가처분소득 증가율(%)	10	9.5	10
농촌 1인당 순소득 증가율(%)	10	11	10 이상
보장성주택 착공 수(만 채)	23.6	27.9	31.6

자료: 「2013年山東省政府工作報告」; 「2014年山東省政府工作報告」; 「2013年山東省國民經濟和社會發展統計公報」를 바탕으로 저자 작성.

5) 新華網(2014. 1. 23), 「2014年山東省級安排民生支出461億」.

3. 경제정책 방향

■ 올해 정책방향을 제시하는 산둥성의 3대 정책과제를 경제성장, 구조조정, 사회보장, 지역개발 영역으로 분류하여 살펴본 결과, 산둥성은 2013년과 달리 질적 성장을 더욱 강조하면서 전반적으로 경제성장보다는 구조조정에 무게를 두고 있음.

- 2013년에 ‘지속적이고 건전한 경제성장 촉진’을 최우선 과제로 하는 10대 정책과제를 제시한 것과는 달리, 2014년에는 ‘경제체제개혁 심화’를 선두로 3대 정책과제를 제시함.
- 구조조정 측면에서 정부행정개혁과 농민의 토지재산권 강화를 특히 중시하고 있으며 다양한 소유제 발전, 전통산업의 과잉생산 해소, 최종재와 녹색상품 생산비중 제고 등을 추진할 계획임.
- 경제성장을 위해서 전자상거래, 서비스아웃소싱 등 서비스업 발전과 중소기업을 위한 무역서비스 플랫폼 구축, 실크로드경제벨트와 해상실크로드 건설 적극 참여, 금융거래 활성화 등을 강조함.
 - 반면, 내수소비 진작과 관련하여서는 2013년에 비해 구체성이 결여됨.
- 지역개발에 있어 역내 균형 발전과 소도시 중심의 도시화를 지속적으로 추진하면서 칭다오(靑島)자유무역구 건설을 새롭게 제시하였고, 2013년 중·한 지방경제협력시범구로 추진하던 것을 중·일·한 지방경제협력시범구로 확대하여 추진한다는 점이 새로움.
- 한편 교육·취업·사회보장시스템·보장성주택 등에서 보다 세부적인 사업내용들이 제시되었고 농민공과 노무파견공에 대한 동일노동 동일임금제 적용, 농민공의 취업문제 중시 등 농민공의 도시민화가 특히 강조됨.

가. 구조조정

■ 정부행정개혁 및 농민의 토지재산권 강화가 특히 중시되고 있으며 다양한 소유제 발전 및 자본경영 방식의 국유자산 관리 등이 지속적으로 추진될 계획임.

- 2013년에는 경제성장을 최우선과제로, 개혁 심화를 9번째 과제로 제시한 반면, 2014년에는 행정기구 간소화, 일부 행정심사비준 권한의 하부기관 이양, 공상등록제도개혁⁶⁾ 및 3공(三公)경비⁷⁾ 축소 등을 특히 강조함.
 - 2013년에 230건의 심사비준 사항을 취소하거나 하부기관으로 이양하고, 행정 사업성 비용과 관련된 항목을 87건에서 25건으로 줄였으며, 공상등록제도개혁을 추진하여 69개의 기업체가 늘어나는 성과를 거둠.
 - 2014년 2월에는 「산둥성 3공경비 예산관리와 공개 시행방안(山東省省級“三公”經費預算管理和公開暫行辦法)」을 공표하고 3공경비 공개를 공무원의 성과 평가기준에 포함시키기로 결정함.⁸⁾

6) ‘납입자본금’ 등기제도에서 ‘수권자본금’ 등기제도로 변경함으로써 최소등록자본금 규정과 현금출자 의무비율 규정을 없애는 것을 주요 내용으로 하는 공상등록제도개혁은 투자자에 대한 진입문턱을 낮추고 창업을 활성화하기 위한 것임. 산둥성에서는 2013년부터 공상등록제도개혁을 추진하여 왔음.

7) 3공 경비란 공무원의 해외출장비, 관용차 구매 및 유지비, 접대비를 일컫는 것으로 중국이 공공행정 분야에서 해결해야 할 중요한 문제 중 하나임. 2012년 4월 국무원에서 각 성(省)급 정부에 2년 내에 3공 경비 공개와 예·결산의 투명화를 요구함에 따라 산둥성은 2013년 5월 역사상 처음으로 3공 경비를 공개하였음.

- 2013년에 시범적으로 실시한 농촌집체토지의 소유권과 사용권 개방 및 등기화 작업을 확대 실시하면서 토지징용 과정 중 농민수의 비중 제고 및 도농 건설용지시장 통합 등의 내용을 새롭게 제시함.
- 2013년에 이어 혼합 소유제 경제 발전을 강조하고 있으며 민영기업의 현대기업제도 구축 장려를 제시하여 다양한 소유제 발전을 강조함.
- 또한 혼합 소유제 경제 발전을 위해 대형기업의 국유자본지주회사로의 전환을 유도하는 등 자본경영의 방식으로 국유자산을 관리할 것을 강조함.⁹⁾

표 2. 산둥성의 주요 경제정책 방향(2013년, 2014년): 구조조정

2013년	2014년
1-1. 지속적이고 건전한 경제성장 촉진 - 전통산업의 경쟁우위 강화, 기술 개선, *과잉생산 해소 2-1. 산업 고도화와 혁신 - 지적재산권 강화, R&D와 과학기술 성과의 경제실적 전환과 정에서 기업의 역할 강화 3-1. 도시화 추진 - 집약, 스마트, 녹색 및 저탄소를 중심으로 도시화의 질 향상 4-1. 농업 발전 - *농민의 토지도급경영권 보장 5-1. 지역 균형발전 추진 - 노후공업지와 자원고갈도시의 발전방식 전환 가속화 6-1. 생태 건설 - *중점 분야 에너지 소비 감축, 용수총량 통제 , 경작지 보호 - *주요 오염물질 배출량 감소, *대기오염 배출기준 강화 9-1. 개혁 심화 - *국유자산관리체제 완비, *혼합 소유제 경제 발전 및 시장경 쟁 유도, 중소기업 발전 지지 - 주민소득과 GRDP를 같은 속도로 증대, 임금과 노동생산성을 같은 속도로 증대 , 소득격차 축소 - 석탄거래시장시스템 구축 가속화 , *계단식 전기세 정책 완 비, *영업세의 부가가치세 전환 - 현(縣)급 지방 정부의 재정 보장, *예산 투명성과 관리 강화 - *비영리기관 개혁 가속화: 생산경영활동에 종사하는 비영리 기관은 연내에 기업 혹은 사회단체로 전환, 일부 학교·국립 병원·연구기관의 행정절차 간소화 시범사업 추진 - *민영금융기관 발전, *농촌신용사의 은행화 개혁 가속 10-1. 민생 보장과 사회사업 - 부동산시장의 건전한 발전 촉진, 부동산 투기 억제	1-1. 경제체제개혁의 전면 심화 - 행정기구 간소화 및 일부 행정심사비준 권한의 하부기관 이 양, 공상등록제도개혁의 지속적 추진 - *집체소유권 구체화, 토지경영권 규제 완화, 토지 도급권과 경영권 분리 - 토지수의 중 농민수의 비중 증대, 토지징용 범위 축소, 징용 질서 규범화, 도농 건설용지시장 통합 구축 - *혼합 소유제 경제 발전, 민영기업의 현대기업제도 구축 장 려, 자본 중심의 *국유자산관리 강화, *대형기업의 국유자본 지주회사 전환 유도 - 유통절차 간소화, 유통비용 감소 등 유통시스템 개혁 - *수도·전기·가스에 계단식 요금제 적용, 의약품·의료·교 육·교통 등 공익성 사업에 대한 가격개혁 추진 - R&D에 대한 시장의 역할 강화 - *비영리기관 개혁 가속화: 생산경영활동에 종사하는 비영리 기관은 연내에 기업 혹은 사회단체로 전환, 일부 학교·국립 병원·연구기관의 행정절차 간소화 시범사업 추진 - *투명한 예산제도 구축 가속화, *영업세의 부가가치세 개혁 시범사업 심화, 3공(三公)경비의 지속적 축소 - 농민합작사 내 자금공조와 신용합작 격려 , *중소형 금융기관 발전 장려, *농촌신용사의 은행화 개혁 추진 , *민간자본의 은행 설립 추진 - 외자이용 구조 최적화, 일부 외국인투자 심사권한 하부기관 이양 2-1. 산업 고도화 - *철강, 시멘트, 선박, 화공, 타이어 등 전통산업의 과잉생산 해소 - *중점 분야에 대해 에너지절약, 환경 및 안전 기준 강화 - 최종재 생산비중 제고, 녹색상품 생산비중 제고

주: 1. 정책 항목 앞의 번호는 정책의 상대적 우선순위를 의미하며 볼드체로 표시한 부분은 산둥성의 특징적인 정책임.

2. * 표시 과제는 2013년에 이어 2014년에도 유지되는 과제임.

자료: 「2013年山東省政府工作報告」; 「2014年山東省政府工作報告」를 바탕으로 저자 작성.

8) 『大衆日報』(2014. 2. 20), 「山東省省級三公經費公開納入績效考察核」.

9) 中國經濟新聞網(2013. 12. 16), 「以管資本爲主 加強國有資產監管」.

■ 2013년에 이어 철강, 시멘트 등 전통산업의 과잉생산 해소를 중시하는 한편, 최종재와 녹색상품 생산 비중 제고를 강조함.

- 2013년 11개 기업의 낙후한 생산라인 및 수직가마식 시멘트 생산라인을 전면 도태시킨데 이어 2014년에도 철강, 시멘트, 선박, 화공, 타이어 등 전통산업의 과잉생산 문제 해결을 강조함.
- 또한 기술혁신과 인재도입을 통해 전통산업을 신흥산업으로 부활시킬 계획임.
- 최종재·녹색상품 생산비중 제고, 일차상품·고오염제품 생산비중 축소 등을 강조하고 있으며 이는 현재 대부분 저부가가치단계에 처해있는 산둥성의 산업을 첨단과 고품질의 방향으로 발전시켜야 한다는 의미임.¹⁰⁾

나. 경제성장

■ 2013년에 이어 농업 발전을 강조하고 있으며, 서비스업 발전과 관련하여 2013년과 달리 매우 구체적인 분야를 제시하면서 특히 전자상거래·프랜차이즈·서비스무역·서비스아웃소싱 등을 강조하고 있음.

- 2013년에 이어 곡물·채소·종자 등 10대 특화농업 발전¹¹⁾ 현대농업시범구¹²⁾와 현대어업원구¹³⁾ 건설을 통한 농업생산의 안정적 성장을 강조하고 있음.
- 서비스업 발전수준이 상대적으로 낮은 산둥성¹⁴⁾ 올해 교육·양로 등 주민생활 관련 서비스업과 은행·보험 등 생산 관련 서비스업을 발전시킬 계획이며, 특히 전자상거래·서비스아웃소싱 등 신흥 서비스업의 발전을 강조하고 있음.
- 또한 서비스업을 발전시키기 위해 독점을 타파하고 민간자본의 서비스업 참여를 격려하며, 공익성사업과 준공익성사업에 대한 정부 재정지출을 늘릴 계획임.

■ 전자항구 건설, 중소기업을 위한 무역서비스 플랫폼 구축, 실크로드경제벨트와 해상실크로드¹⁵⁾ 건설 적극 참여, 금융거래 활성화 등을 추진할 계획임.

10) 齊魯網(2014. 1. 6), 「山東省加快經濟轉型昇級 確定“四高四低”發展方向」.

11) 10대 특화 농업은 곡물, 채소, 어류, 축산, 과일, 화훼, 유류작물, 면화, 종자, 관광 등임.

12) 산둥성은 2013년 9월 특화산업을 집중 육성하고 농산품 품질을 향상하기 위한 현대농업시범구 1차 리스트를 발표한 데 이어 2013년 12월에 두 번째 리스트를 발표하여 건설 중에 있음.

13) 2012년부터 추진한 현대어업원구 건설은 2·3차 산업과의 연계, 수산물 품질 향상, 어업시스템혁신 등과의 결합을 강조하고 있으며 이를 통해 산둥성 어업의 부가가치를 향상하고 규모의 경제를 실현할 계획임.

14) 산둥성의 서비스업 부가가치가 GRDP에서 차지하는 비중은 2012년의 40%에서 2013년에는 41.2%까지 상승했지만, 전국수준인 46.1%와 비교하면 약 5%포인트 낮은 수준임.

15) 실크로드경제벨트와 해상실크로드는 시진핑(習近平) 주석이 2013년 9월 7일과 10월 3일에 각각 카자흐스탄과 인도네시아에서 제안하였으며 전자는 유라시아 국가들과의 경제협력을, 후자는 아세안 국가들과의 경제협력을 강화하기 위한 것임. 실크로드경제벨트에는 산시(陝西), 간쑤(甘肅), 칭하이(青海), 닝샤(寧夏), 신장(新疆), 충칭(重慶), 쓰촨(四川), 윈난(雲南), 광시(廣西) 9개 성·시·자치구가 포함되며, 해상실크로드에는 광저우(廣州), 취안저우(泉州), 닝보(寧波), 양저우(揚州), 펑라이(蓬萊), 베이하이(北海), 장저우(漳州), 푸저우(福州), 난징(南京) 9개 도시가 포함됨.

- 대외무역에서 중소기업이 큰 비중을 차지하는 산둥성은¹⁶⁾ 중소기업의 무역편의를 돕기 위해 통관절차, 신용보험, 융자, 바이어정보, 물류, 전시 6개 측면의 서비스를 제공하는 플랫폼을 구축할 예정이다.
- 산둥성 발전개혁위원회는 르자오(日照), 린이(臨沂), 지닝(濟寧), 자오좡(棗莊), 허저(荷澤) 역내 5개 도시를 실크로드 경제벨트에 포함시키는 제안과 산둥성을 해상실크로드에 포함시키는 내용의 초안을 작성하여 국무원에 신청할 계획임.¹⁷⁾
- 2013년 소액대출회사의 현(縣)급 단위로의 보급이 성과를 거둔데 이어, 2014년에는 지난(濟南)지역금융센터와 칭다오(靑島)재산관리센터 건설 추진, 현물과 선물 중간 성격의 상품거래시장 발전 모색 등 금융거래 활성화를 강조함.
 - 2013년 현금 지역에서의 신규대출은 2,180억 위안에 달해 산둥성 신규대출 총액의 43.4%를 차지하였으며, 소액대출회사의 대출액은 1,749억 위안에 달해 산둥성 전체 금융기관 대출 총액의 55.1%를 차지하는 등 소액대출회사의 현금 단위 보급사업이 상당한 성과를 거둠.

■ 한편 소비와 투자, 수출이 공동으로 견인하는 경제성장 패러다임으로의 전환을 명시하였으나, 2013년에 비해 내용이 구체적이지 않음.

- 2013년의 경우 투자의 합리적인 증가와 투자구조 최적화, 투자효율성 제고 및 민간투자를 강조하면서 중점 투자 분야와 민간투자 비중을 제시하고 있으나, 2014년에는 투자의 다양화와 공공화를 추진한다는 언급에 그침.
 - 2013년의 경우 투자가 주로 농업, 기술개조, 첨단기술산업, 서비스업 및 민생과 사회관리 분야에서 이루어질 것과 민간투자가 전체 투자에서 차지하는 비중이 80% 이상이어야 한다고 명시함.
- 내수소비 진작과 관련하여 2013년에는 서비스 소비를 강조하며 소비를 촉진할 구체적인 분야를 함께 제시하였으나, 2014년에는 서비스 소비를 여전히 강조하지만 구체적인 내용은 없음.
 - 2013년에는 양로·가정·관광·문화·에너지 절약과 환경보호 분야의 소비를 촉진하고 농촌 소비제품을 개발할 것을 제시함.

표 3. 산둥성의 주요 경제정책 방향(2013, 2014년): 경제성장

2013년	2014년
1-2. 지속적이고 건전한 경제성장 촉진 - 소비환경 개선, 양로·가정·관광·문화 및 에너지절약과 환경보호 분야 소비 촉진, 농촌용 소비제품 개발 - *유통업 발전 가속화, *유통절차 간소화 및 유통비용 감소, *전자상거래 발전 - 투자의 합리적인 증가, 투자구조 최적화, 투자효율성 제고, 민간투자 격려 2-2. 산업구조 고도화와 혁신 - 정보화와 공업화 융합: 클라우드 컴퓨팅, 사물간 인터넷 등 정보기술 응용	1-2. 경제체제개혁의 전면 심화 - *유통업 발전 가속화, *유통절차 간소화 및 유통비용 감소, *전자상거래 발전 - 중소기업 융자채널 확대, 지난(濟南)지역금융센터와 칭다오(靑島)재산관리센터 건설 추진, 현물과 선물 중간 성격의 상품거래시장 발전 모색 - 전자항구 건설 가속화, 중소기업에 위한 국제무역 서비스플랫폼 구축, 해관 특수감독관리지역 통합 가속화, 실크로드경제벨트와 해상실크로드 건설 적극 참여

16) 人民網(2012. 2. 26), 「靑島打造外貿供應鏈服務平臺助力中小微企業發展」.

17) 人民網(2014. 2. 25), 「山東省將申報水陸兩大“絲綢之路經濟帶”戰略」.

표 3. 계속

2013년	2014년
- *신흥산업 육성, *서비스업 발전 - 기술과 경제의 결합 강화, 기업의 혁신역량 강화, 인재 육성 4-2. 농업 발전 - *10대 특화농업 발전, *현대농업시범구 건설 가속화, *현대 어업원구 건설 - 순환농업 발전, 농업의 기계화와 정보화 추진 - 연합경영, 가정농장, 선두기업 등 새로운 농업경영주체 육성 7-1. 대외개방 수준 향상 - 연해도시 무역의 안정적 성장, 내륙도시 무역의 빠른 성장 - 수출상품의 세계시장 점유율 확대, 무역마찰에 적극 대응, 해관 특수감독관리지역 통합 가속화 - 기술·브랜드·품질·서비스를 핵심으로 하는 수출경쟁력 제고, 서비스무역과 서비스아웃소싱 발전 - 선진기술과 설비, 핵심부품, 에너지·원자재, 소비재 등의 수입 확대 - *자원개발, *우위산업 이전, *R&D 협력 등을 위한 해외진출 지지 - *산둥성 브랜드를 다국적기업 및 글로벌 500대 기업으로 육성 8-1. 문화 발전 - 취푸(曲阜)문화경제특구 건설, 대형 문화산업 프로젝트 실시, 문화와 교육·과학기술·관광 등 산업의 융합발전 추진 9-2. 개혁 심화 - 촌(村)급 은행 15개 신설, 소액대출회사 현(縣)지역 보급 확대	- 주요국 및 다국적 기업과의 협력 심화 - *자원개발, *우위산업 이전, *R&D 협력 등을 위한 해외진출 지지 - *산둥성 브랜드를 다국적기업으로 육성 2-2. 산업 고도화 - *특화농업 발전, *현대농업시범구와 현대어업원구 건설 가속화, 육종기술 혁신, 농산물 품질 향상 - *신흥산업 육성 - *서비스업 발전: 은행·보험·철도·민항·교육·의료·양로·보건·관광·전자상거래·프랜차이즈·물류 등, 서비스 무역과 서비스 아웃소싱 발전 3-1. 사회사업과 민생 보장 - 문화창의산업 발전 가속화, 문화산업과 문화사업의 연계

주: 1. 정책 항목 앞의 번호는 정책의 상대적 우선순위를 의미하며 볼드체로 표시한 부분은 산둥성의 특징적인 정책임.

2. * 표시 과제는 2013년에 이어 2014년에도 유지되는 과제임.

자료: 「2013年山東省政府工作報告」; 「2014年山東省政府工作報告」를 바탕으로 저자 작성.

다. 지역개발

■ 산둥성 내 발전지역인 동부와 낙후된 중서부지역 간 균형 발전 외에 소도시 중심의 도시화를 새롭게 강조하고 있음.

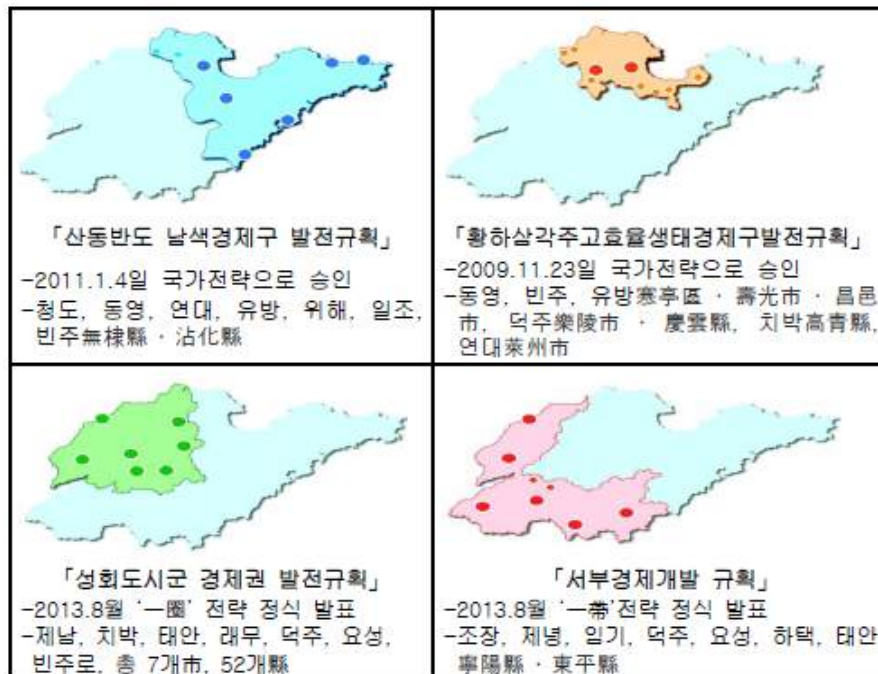
- 그동안 추진해온 동부의 남색경제구와 황하삼각주생태경제구, 중부의 지난(濟南)도시군경제권과 서부경제개발벨트 4개 지역의 개발사업을 2014년에도 지속적으로 추진할 계획임.¹⁸⁾
- 남색경제구와 황하삼각주생태경제구는 2013년 기술혁신, 특화산업 육성, 미개척지 개발 등에서 성과를 거두었으며, 지난도시군경제권과 서부경제개발벨트는 2013년에 발전계획이 제정되어 현재 인프라 건설, 인재 육성, 투자환경 개선에 주력하고 있음.
- 산둥성은 경제가 발전한 역내 동부지역에서 전략적 신흥산업, 첨단제조업, 서비스업을 발전시켜 산업구조 고도화를

18) 이들 4개 지역개발 정책을 ‘兩區一圏一帶’ 발전전략이라고 칭함.

추진하는 한편 전통적인 노동집약적 산업은 경제발전수준이 낮은 역내 중서부지역으로 이전시키고 있음.

- 산둥성은 거점도시를 중심으로 하는 도시군 발전전략을 실시하면서도 광공업지역, 도심 내 농촌지역과 도시 근교지역 등에 대한 개발을 2014년부터 신규 사업으로 추진함.

그림 1. 산둥성의 지역개발 정책



자료: 주칭다오총영사관(2014. 3. 5), 「산둥성 권역별 개발정책 및 주요 도시의 경제발전 전략」.

- 2013년에 이어 린이(臨沂)국제무역종합개혁시범구 건설을 지속적으로 추진함과 동시에 칭다오(靑島)자유무역구, 중·일·한 지방경제협력시범구 등 사업을 새롭게 추진할 계획임.

- 중국에서 가장 큰 잡화 도매시장 중 하나인 산둥성은 린이(臨沂)시를 중국 북부지역의 중요한 수출입기지로 육성하기 위해 무역방식 전환, 글로벌 무역주체 육성, 대내외 무역의 균형 발전, 유통방식 개선, 해외진출 가속화 등의 추진을 강조함.
- 2014년 1월 산둥성 정부는 국무원에 칭다오자유무역구를 국가급 전략으로 격상해줄 것을 신청함.
- 산둥성은 한국, 일본과의 지리적 근접성과 경제협력 우위를 활용하여 칭다오자유무역구에서 편리한 무역·투자, 중계무역 발전 등을 추진하고 한·중·일 FTA 협상에서 논의 중인 금융·보험·증권·물류 등 서비스무역 분야의 개방을 시범적으로 실시할 계획임.¹⁹⁾

19) 「칭다오시 국제무역도시 건설 요강 2013-2020년(靑島市國際貿易中心城市建設綱要2013-2020年)」에 따르면 2020년까지 국제상품무역규모를 1,500억 달러로 확대하고 중계무역 비중을 45%로, 서비스무역 비중을 30%로 증대하여 동북아 국제무역센터로 부상시킬 계획임. 『靑島日報』(2013. 10. 9), 「2020年建成東北亞國際貿易中心城市《靑島市國際貿易中心城市建設綱要(2013-2020年)》發布」.

- 중·일·한 지방경제협력시범구²⁰⁾는 산둥반도 남색경제구 내 7개 도시에 한·중 산업단지와 중·일 산업단지를 건설하는 것으로 2013년 중·한 지방경제협력시범구로 추진하던 것을 2014년에 한·중·일 3국으로 확대하여 추진하고 있음.
- 이러한 산업단지에 한국기업과 일본기업을 적극 유치해 신흥산업, 첨단 제조업, 서비스업을 발전시킴으로써 3국간 경제협력을 확대하고 해당 지역의 산업 고도화와 지역발전을 견인한다는 구상임.²¹⁾

■ 지역개발과 관련된 교통인프라 건설도 지속적으로 추진하여 연내에 「종합교통운송시스템 중장기발전계획(綜合交通運輸體系中長期發展規劃)」을 제정할 계획임.

- 2013년 지닝(濟寧)-위타이(魚臺) 고속도로와 더저우(德州)-다자와(大家洼) 간 철도 등 6개 고속도로와 12개 철도 프로젝트를 추진하였으며, 2014년에는 지난(濟南)과 칭다오(靑島) 종합운송센터 건설을 가속화하고 산둥성 남부대동로 건설 준비사업, 지난-칭다오 간 고속철도 프로젝트 등을 추진할 계획임.

표 4. 산둥성의 주요 경제정책 방향(2013년, 2014년): 지역개발

2013년	2014년
3-2. 도시화 추진 - 거점도시 중심의 도시군 발전, 소도시 발전 가속화 5-2. 지역 균형발전 추진 - 남색경제구와 황하삼각주생태경제구를 중심으로 20개 해양특화산업단지와 생태산업단지 건설 - 지난(濟南)도시군경제권 발전계획과 지난-라이우(萊蕪)경제협력구 실시의견 발표 - 르자오(日照)철강기지 건설 - 산둥성 서부지역에 새로운 경제벨트 건설 6-2. 생태 건설 - 주체기능구 계획에 맞는 차별화된 지역개발, 자원·환경관리 및 산업정책 실시 7-2. 대외개방 수준 향상 - *린이(臨沂)국제무역종합개척시범구 건설 가동 - *중·한 지방경제협력시범구의 출현 추진	1-3. 경제체제개혁의 전면 심화 - 농촌과 광공업지역 내 신행 도시화지역 구축, 도심 내 농촌지역과 도시 근교지역 개발 - *린이(臨沂)국제무역종합개척시범구 건설 추진 - 칭다오(靑島)자유무역구 건설 지지 - *중·일·한 지방경제협력시범구 건설 추진

주: 1. 정책 항목 앞의 번호는 정책의 상대적 우선순위를 의미하며 볼드체로 표시한 부분은 산둥성의 특징적인 정책임.

2. * 표시 과제는 2013년에 이어 2014년에도 유지되는 과제임.

자료: 「2013年山東省政府工作報告」; 「2014年山東省政府工作報告」를 바탕으로 저자 작성.

라. 사회보장

■ 농민공의 도시민화가 중시되고 있으며, 비영리기관 종사자의 양로 및 의료 관련 문제 해결과 완화된 2자녀 허용 정책 등이 새롭게 제시됨.

20) 중·일·한 지방경제협력시범구는 칭다오(靑島), 둥잉(東營), 옌타이(煙臺), 웨이팡(濰坊), 웨이하이(威海), 르자오(日照), 빈저우(濱州) 7개 도시를 포함하며, 면적은 6만 4,000km², 총 인구는 3,300만 명임.

21) 山東省商務廳(2012. 6. 6), 「山東搶抓機遇扎實推進中日韓地方經濟合作示範區建設」.

- 2013년에 이어 공공서비스를 도시화적이 없는 도시 상주인구로 확대하여 보급할 계획임.
- 또한 농민공과 노무파견공에 대해 동일노동 동일임금제를 적용하고 농민공의 취업문제를 중시하며 농민공을 주택공적금제도²²⁾에 포함시키는 방안을 모색하는 등 농민공의 도시민화와 관련된 새로운 사업들이 제시됨.
- 2013년에는 대졸자 중심의 취업 촉진을 중시하였으나 2014년에는 농민공과 저소득계층의 취업문제도 중점적으로 해결하기로 함.
- 2014년에 31.6만 채의 보장성주택을 신규 착공할 계획이며 농민공도 주택공적금제도를 활용할 수 있도록 하는 방안을 모색하기로 함.
- 퇴직근로자의 양로금을 10% 인상하고 저소득층에 대한 정부 보조금 기준을 상향 조정하는 등 양로·최저생활 보장 등의 사업내용이 2013년에 비해 보다 구체화되었으며, 완화된 2자녀 허용 관련 시행방안을 중앙기관에 제출하는 등 정책시행 준비작업을 하고 있음.

표 5. 산둥성의 주요 경제정책 방향(2013년, 2014년): 사회보장

2013년	2014년
3-3. 도시화 추진 - 호적제도개혁을 통해 교육·의료·사회보장 등 *공공서비스를 도시 상주인구 전체로 확대, *농민공의 도시민화 추진 10-2. 민생 보장과 사회사업 - 100만 농촌 빈곤인구의 탈빈곤 추진, *농촌 주택 건설과 개보수 - 대졸자 중심의 취업 촉진, 최저임금기준 상향 조정 - 도농 양로보험제도 통합, 의료·실업·공상·생육 보험 완비 - 교육투자 확대, 시설 건설, 기업과 학교의 협력 강화 - 보장성주택 23만 5,600채 신규 착공, 보장성주택의 입주 및 관리 메커니즘 완비 - *식품안전과 안전생산 강화	1-4. 경제체제개혁의 전면 심화 - 노동시장 건전화, 농민공과 노무파견공에 대한 동일노동 동일임금제 적용 - 비영리기관 종사자의 양로 및 의료 대우문제 해결 - *농민공의 도시민화 추진, *공공서비스를 도시 상주인구로 확대 보급 3-2. 사회사업과 민생 보장 - 제2차 유아교육 3년행동계획 실시, 현금 의무교육의 균형발전, 현대적 직업교육시스템건설 가속화 - 대졸자·농민공·저소득계층의 취업문제 중점 해결, 기업 구조조정 과정에서의 근로자 재취업문제 해결, 조화로운 노사관계 구축 - 퇴직근로자의 양로금 10% 상향 조정 - 도농 통일의 최저생활 보조금제도 구축, 저소득층에 대한 보장기준 상향 조정 및 보장범위 확대 - 도농 통일의 기본의료보험제도 구축 및 정부 보조금 기준 상향 조정, 도농 통일의 중대질병 보험제도 구축 - 완화된 2자녀 허용 정책 실시방안 제정 - 보장성주택 31.6만 채 신규 착공, 농민공을 주택공적금제도에 포함시키는 방안 모색, *농촌 주택 건설과 개보수 - *식품 및 의약품 안전·감독관리시스템 개혁 - 대중교통 확충, 오수와 쓰레기 처리시설 건설 가속화, 대기 오염 예방과 처리, 삼림·해양경각지 보호

주: 1. 정책 항목 앞의 번호는 정책의 상대적 우선순위를 의미하며 볼드체로 표시한 부분은 산둥성의 특징적인 정책임.

2. * 표시 과제는 2013년에 이어 2014년에도 유지되는 과제임.

자료: 「2013年山東省政府工作報告」; 「2014年山東省政府工作報告」를 바탕으로 저자 작성.

22) 근로자가 매달 정기적으로 납부하는 장기주택 적립자금으로, 주택구입 시 대출받아 사용할 수 있음.

4. 평가 및 시사점

■ 2014년 산둥성은 정부행정개혁, 농민의 토지재산권 강화 및 과잉생산 해소 등을 우선시하는 구조조정과 투자보다는 소비의 성장견인력을 점진적으로 높이는 발전방식의 전환을 통해 질적 성장을 추구할 계획이나, 당분간 투자가 견인하는 경제성장 방식이 여전히 유지될 것으로 평가됨.

- 2014년 경제성장률 목표를 2013년 목표 및 실제 성장률보다 0.5~0.6%포인트 낮은 9%로 설정하고 있으며, '경제체제개혁 심화'를 선두로 하는 3대 정책과제를 제시함으로써 구조조정을 강조하고 있음.
- 또한 투자 증가율은 2013년 실적보다 2.6%포인트 낮은 17%를 목표로 제시한 반면, 소비 증가율은 2013년 실적과 유사한 13%를 목표로 하고 있어 점진적으로 소비에 의한 성장을 강화할 계획임.
- 산둥성사회과학원 정구이빈(鄭貴斌) 부원장은 자원과 에너지 및 투입에 과도하게 의존하는 전통적인 성장방식에서 차츰 벗어나야 하며 개혁과 혁신을 통해 성장의 질 향상, 효율성 증대 및 구조 업그레이드에 역점을 두어야 한다고 언급한 바 있음.²³⁾
- 그러나 투자 증가율 목표가 소비 증가율 목표에 비해 여전히 4%포인트 높으며, 소비·투자 및 수출의 공동 견인을 강조한 것과 달리 내수소비 진작과 관련된 구체적인 정책과제 및 사업은 제시되지 않아 투자의 견인력이 높을 것으로 전망됨.
- 한편, 농민공의 도시민화에 초점을 두고 민생사업을 지속적으로 추진하는 등 안정적인 경제발전을 위한 민생 발전도 중시함.

■ 산둥성의 산업 고도화 추진에 따라 우리기업은 철강·시멘트 등 전통산업에서 기술수준을 높이고, 노동집약적인 임가공보다는 기술·자본 집약적 및 환경친화적 분야로 전환하며, 전자상거래·프랜차이즈 등 서비스업 진출을 확대하는 경제협력 방안의 조정이 필요함.

- 산둥성은 우리기업의 대중 경험에 가장 활발한 지역 중의 하나로 2013년 한국의 對산둥성 수출액은 약 194억 달러로 광둥(廣東)성과 장쑤(江蘇)성에 이어 3위이며, 투자는 약 28억 달러로 한국의 대중 지역별 투자액 5위임.
- 주요 수출상품은 자본재부품(33.3%)과 가공된 산업용원자재(30%)가 주를 이루며, 업종별로는 전자부품·컴퓨터·영상통신장비가 41.2%로 가장 많고, 화학제품과 코크스 및 석유정제품도 10% 이상을 차지함.²⁴⁾
- 1989년부터 약 16년간 식료품 제조, 전자부품·컴퓨터·영상통신장비, 자동차 및 트레일러 등의 노동집약형 가공무역(중소기업)에 투자가 이루어졌으며, 2006년부터 대기업 진출과 기술집약적인 업종 및 서비스 업종으로 투자가 다변화하는 추세임.
- 산둥성이 철강, 시멘트, 선박, 화공, 타이어 등 산업을 중심으로 전통산업 고도화를 추진하는 과정에서 과잉생산을 해소하고 기술혁신을 강화할 계획이므로 향후 관련 업종에서 보다 높은 기술수준을 요구하게 될 것임.
- 또한 저부가가치단계에 있는 대부분 산업의 고부가가치화를 위해 최종재와 녹색상품의 생산 비중을 제고할 계

23) 齊魯網(2013.12.22), 「陸敬平: 山東不以GDP論英雄 改革創新促發展」.

24) 양평섭 외(2013), 『중국 권역별성별 내수시장 특성과 진출전략』, 연구보고서 13-21, 대외경제정책연구원.

확이므로 향후 對산둥성 수출과 투자에 있어서도 노동집약적인 임가공보다는 기술집약적, 자본집약적 및 환경 친화적인 분야로의 전환이 요구될 것임.

- 이밖에 전자상거래, 프랜차이즈, 물류, 서비스무역과 서비스아웃소싱을 중심으로 서비스업 발전에 집중할 계획이므로 관련 분야에서의 협력을 확대할 필요가 있음.

■ 산둥성이 역점사업으로 추진하는 칭다오자유무역구 건설, 중·일·한 지방경제협력시범구 건설 등 지역개발 사업에의 참여 기회를 모색하는 한편 우리의 경제자유구역과 물류업에 미치는 부정적인 영향을 고려하여 대응방안도 함께 모색해야 할 것임.

- 이들 시범구에서는 한국기업과 일본기업의 투자에 대해 세금, 투·융자, 토지임대, 바다·섬 개발 등에서 중국 기업과 동등한 지원정책을 제공하고 있으며, 산둥반도 남색경제구 산업투자기금을 사용할 수 있고, 산둥성 인프라 시설 공공사업이나 국유기업 및 민영기업의 인수합병에도 참여할 수 있음.
- 이에 우리기업들은 중·일·한 지방경제협력시범구가 소재한 7개 도시에서 건설 중인 한·중 산업단지와 칭다오자유무역구의 인프라 건설, 국유기업 구조조정 등에 참여하는 방안을 모색할 필요가 있음.
- 또한 시범구가 건설되면 편리한 무역·투자와 함께 금융·보험·증권·물류 등 서비스 무역 분야의 개방을 시범적으로 실시하고, IT·해양산업·서비스아웃소싱 등의 신흥산업과 서비스업을 발전시킬 계획이므로 이러한 분야에서 협력기회를 모색할 수 있음.
- 반면 산둥성의 이러한 시범구 건설은 투자유치가 시급한 한국의 새만금경제자유구역, 국가식품클러스터 구축 사업에 경쟁요인으로 작용하게 될 것이므로 우리정부는 토지공급, 세금, 인재, 물류여건, 산업발전 등 다각적인 측면의 정책과 지원 등 대책을 마련할 필요가 있음.
- 또한 산둥성은 칭다오를 부산과 고베를 뛰어넘는 동북아 국제무역센터로 부상시킬 계획을 갖고 있어, 향후 3년간 물류 협력과 함께 경쟁도 치열해 질 전망이므로 경쟁력 확보를 위한 차별화된 발전전략이 요구됨. KIEP