

## Provincial Economic Trends in China

## 중국 성(省)별 동향 브리핑

대외경제정책연구원 www.kiep.go.kr 137-747 서울시 서초구 양재대로 108 2010년 3월 24일

## 2010년 중국 성(省)별 양회의 주요 내용과 평가: 상하이(上海)시



KIEP 1990-2010

노수연 세계지역연구센터 중국 권역별·성별 연구단 초청연구원 (syno@kiep.go.kr, Tel: 3460-1284)

- ▣ 2010년 1월 26~31일까지 6일간 개최된 상하이 시 양회(兩會)는 경제발전방식의 전환, 산업구조조정 문제 및 민생 문제를 주요 의제로 다루었음.

  - '4대 솔선, 4대 중심'이라는 향후 발전전략을 재확인했으며, 특히 중앙정부의 '국제금융허브, 국제물류허브' 건설 지원 약속으로 '4대 중심' 전략 추진이 탄력을 받을 것임.
  - 서비스산업을 다양화하고 자원절약 및 환경보호를 강화하며, 중산층과 극빈층의 주택난 해소를 위해 각종 주택정책을 확대 실시할 계획임.
- ▣ 글로벌 경제위기에도 불구하고 2009년 상하이 시는 비교적 양호한 성장을 기록함.

  - GRP 성장률은 전국 평균치인 8.7%보다 낮은 8.2%에 그쳤으나, 2009년 후반으로 갈수록 점차 회복세를 보였음.
  - 시 재정 측면에서는 세수를 위주로 한 재정수입이 7.7% 증가하고, 토지사용권양도금수입이 69% 증가하는 등 시 정부 수입이 크게 증가하였음.
- ▣ 2010년 상하이 시는 장기적 발전을 위한 구조조정에 주력할 전망이다, 이를 추진하는 데는 어려움이 따를 것으로 보임.

  - 상하이엑스포, 국제경제의 회복 등이 호재로 작용하여 GRP 성장률과 지방재정수입 증가율 목표인 8%는 무난히 달성할 것으로 전망됨.
  - 2010년 개최되는 상하이엑스포는 상하이 시의 도시 정비와 장강삼각주 경제통합, 산업 고도화 등에 기여할 것으로 기대되며, 우리는 이를 한국 및 한국기업을 소개하는 장으로 활용해야 함.
  - 상하이 시는 부동산업에 편중된 서비스산업, 에너지소모가 많은 업종 위주의 제조업을 특징으로 하는 산업구조를 변화시키고자 노력하고 있으나, 균형 있는 에너지절약형으로 전환하는 데에는 현실적으로 어려움이 많을 것으로 보임.

## 1. 상하이(上海) 시 양회 개요

- 상하이 시 양회(兩會)가 1월 26~31일까지 6일간 개최되었음.
- 제13회 인민대표대회 제3차 회의(26~31일)에서는 △ 정부업무보고 △ 2009년 국민경제 및 사회발전계획 시행상황과 2010년 국민경제 및 사회발전계획 △ 2009년 예산 집행상황 및 2010년 예산 △ 인민대표대회 상무위원회 업무보고 △ 고급인민법원 업무보고 △ 인민검찰원 업무보고 관련 결의를 통과시켰음.
- 정치협상회의 제11회 3차 회의(26~30일)에서는 △ 제11회 위원회 상무위원회 업무보고 △ 제11회 2차 회의 이후 제안업무상황 보고 등을 심의하고, 제11회 위원회 상무위원을 선출했음.
- 특히 정부업무보고와 함께 열린 주제별 심의는 2010년도 6대 정책과제를 선별해 진행되었음.
- 6대 정책과제는 △ 산업구조조정 및 경제발전방식 전환 △ 상하이엑스포 △ 환경보호 △ 서민용 주택공급시스템 구축 △ 조화로운 사회 실현 △ 의약 및 의료 제도 개혁임.
- 특히 산업구조조정, 경제발전방식 전환 및 주택문제를 위시한 민생 문제가 가장 큰 관심을 받았음.

## 2. 주요 이슈

### 가. 거시경제지표

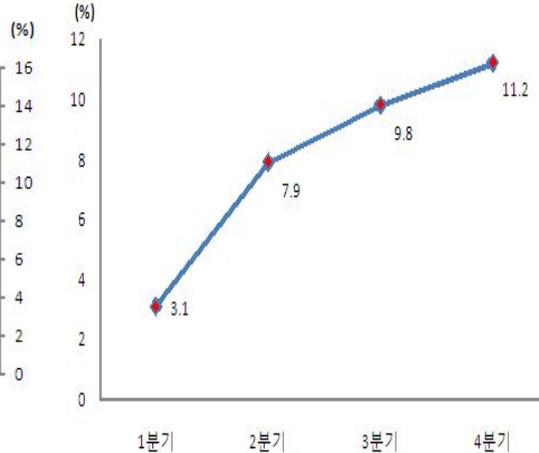
- 2009년 GRP 성장률이 전국 평균을 하회함.
- 지역총생산(GRP)이 1조 4,900억 위안으로, 성장률은 8.2%에 그쳤음.
- 이는 17년 만에 최저 수준이며, 중국 전체 성장률인 8.7%에도 못 미침.
- 이처럼 저조한 성장률은 대외의존도가 높은 상하이 시 경제구조의 특성상 글로벌 경제위기의 영향이 컸기 때문임. 2009년 상하이 시 수출입 총액은 2,777.31억 달러로 13.8% 하락했음. 이 중 수입이 1,358.17억 달러로 11.1% 감소했고, 수출은 1,419.14억 달러로 16.2% 감소했음.

- 그러나 분기별 추세를 보면 2009년 후반부로 갈수록 성장세가 뚜렷함(그림 2 참고).
- 2010년 GRP 성장률은 8% 이상 달성을 목표로 함.
- 상하이엑스포 개최 및 국제경제의 회복기미 등이 호재로 작용해 8% 달성은 무난할 것으로 전망됨.<sup>1)</sup>

그림 1. 상하이 시 GRP 성장 추세



그림 2. 상하이 시 2009년 분기별 GRP 성장률



자료: 상하이 시 정부 홈페이지(<http://www.shanghai.gov.cn>).

■ 정부총수입이 꾸준히 증가함.

① 지방재정수입 증가세 지속

- 2009년 지방재정수입은 2,540.3억 위안으로 7.7% 증가했음.
- 4대 세목별 수입 및 성장률은 △ 부가가치세(372.47억 위안/11.2% 증가) △ 영업세(839.68억 위안/10% 증가) △ 법인소득세(481.69억 위안/12.1% 감소) △ 개인소득세(230.44억 위안/12.5% 증가)로, 전체 재정수입의 75% 이상을 차지함.<sup>2)</sup>
- 특히 3차 산업에서 비롯된 재정수입이 9.4% 증가했고, 3차 산업의 총 재정수입 증가에 대한 기여도는 90% 이상, 재정수입에서 차지하는 비중은 75.1%에 달했음.<sup>3)</sup>
- 2010년 지방재정수입은 8% 증가한 2,743억 위안을 목표로 함.

1) EIU(Economist Intelligence Unit)는 2010년 상하이 시 GRP 성장률을 10.2%로 예측함.

2) 상하이시 통계국(2010. 2. 11), 「2009년 상하이시 국민경제 및 사회발전 통계공보」.

3) 상하이시 재정국(2010. 2. 4), 「상하이시 2009년 예산집행상황 및 2010년 예산 초안에 관한 보고」.

## ② 토지사용권양도금수입 급증

- 정부가 토지사용권을 일정 기간 토지사용자에게 양도하면서 받는 화폐수입 또는 기타 물품 수입인 토지사용권양도금은 시 정부 기금수입의 핵심 수입원임.
- 시 정부 기금(政府性基金)은 특정 공익사업 발전지원을 위해 각급 정부 및 소속부처가 개인, 법인에게 징수한 후 해당 공익사업 발전만을 위해 사용하는 재정기금임.
- 지방정부의 총수입은 △ 지방재정수입 △ 정부기금수입 △ 사회보험기금수입으로 구성되며, 정부업무보고에서는 세수수입을 위주로 한 지방재정수입 성과만을 발표함.
- 상하이 시는 2009년 토지사용권양도금으로 675.7억 위안의 수입을 올렸음.<sup>4)</sup>
- 역대 토지사용권양도금은 2007년 481억 2,940만 위안, 2008년 398억 1,840만 위안이었으며,<sup>5)</sup> 2009년 당초 설정한 목표액은 393억 위안이었으나 실제로는 170% 이상을 달성했음.
- 이는 2009년 상반기 상하이시 정부의 예년보다 적은 토지공급으로 인해 과열경쟁이 촉발되었기 때문임. 특히 3/4분기 동안 토지경매에서 연일 최고가를 갱신하였음.<sup>6)</sup>
- 『2010년 상하이시 정부성기금예산수입표』에서는 2010년도 토지사용권양도금수입을 전년보다 33.2% 증가한 900억 위안으로 책정하고 있음.<sup>7)</sup>

## ③ 높아지는 정부재정수지 공개 요구

- 과거 토지사용권양도금 등 비(非)세수수입은 인민대표대회에서 심의하지 않았음.
- 그러나 2009년 '재정정보공개사건'을 계기로 재정운영의 투명성 문제가 불거짐에 따라 재정수지 공개 요구가 높아지고 있음.

4) 한편 중국지수연구원(中國指數研究院)은 같은 기간 상하이 시의 토지사용권양도금 규모가 1,043억 위안이었다고 발표하는 등 정확한 규모 파악이 어려움. 두 수치 간의 차액은 구/현급 정부의 상부에 보고되지 않은 수입이 되었을 가능성이 높음(『經濟參考報』(2010. 1. 11), 「중국지수연구원, 작년 토지양도금 1조 5,000억 위안」).

5) 『中國經濟週刊』(2009. 10. 26), 「상하이, 사상 최대 규모의 토지공급계획 내놓을 듯」.

6) 진디그룹(金地集團, 경매가 30.48억 위안), 화룬즈디(華潤置地, 35.22억 위안), 중하이부동산(中海地產, 70.06억 위안), 바오리부동산(保利地產, 30.05억 위안), 루디그룹(綠地集團, 72.45억 위안) 등이 대표적인 기업임. 특히 루디그룹이 구매한 토지는 m<sup>2</sup>당 2만 7,231위안에 달함.

7) 『21世紀經濟報道』(2010. 1. 27), 「상하이 부동산재정 천억위안 규모, 재정총수입의 25% 차지」.

## 재정정보공개사건

선전(深圳) 공공예산모니터링자원봉사자(公共預算觀察志願者)모임의 리더타오(李德壽)가 2009년 10월 6일 상하이 시와 광저우(廣州) 시를 대상으로 공공재정예산정보 공개를 요구함.

이에 16일 광저우 시 정부는 114개 부처의 예산을 정부사이트에 전격 공개한 데 반해, 같은 날 상하이 시는 부처 예산은 국가기밀이기 때문에 공개할 수 없다고 밝혀 대조적인 대응을 보인 바 있음.<sup>8)</sup>

- 이에 시 정부는 올해부터 정부재정수지를 공개하겠다고 밝힌바, 향후 시행 여부가 주목됨.

## 나. 경제발전방식의 전환 및 산업구조조정

### ■ '4대 솔선, 4대 중심' 이 상하이시의 향후 발전전략임을 재확인함.

- '4대 솔선(四個率先)' 은 2006년 제10회 전국인민대표대회 4차 회의에서 후진타오(胡錦濤) 총서기가 상하이 시 대표단에 제안한 전략임.
  - 구체적으로는 △ 발전방식 전환에 솔선하고 △ 자주혁신능력 향상에 솔선하며 △ 개혁 개방 추진에 솔선하고 △ 사회주의 화합사회 건설에 솔선한다는 것임.
- '4대 중심(四個中心)' 은 상하이시에서 내건 슬로건으로 △ 국제경제허브 △ 국제금융허브 △ 국제물류허브 △ 국제무역허브를 의미함.
  - 국무원은 2009년 4월 14일 「상하이시의 서비스업과 선진제조업 발전 및 국제금융허브와 국제물류허브 건설 추진에 관한 의견」을 공포함으로써 '4대 중심' 중 두 가지를 국가차원에서 지원할 것을 약속함.
- 중앙정부가 상하이시의 발전방식 전환에 큰 기대를 걸고 있고, 상하이시를 국제업무의 중심지로 육성하려는 의지를 재차 보임에 따라 2010년에도 관련 발전전략 추진이 가속화될 것임.

### ■ 산업구조조정이 현실적으로 어려울 것으로 전망됨.

#### ① 서비스산업의 다양화 문제

- 2010년 상하이시는 서비스산업 위주의 산업구조 형성 가속화를 목표로 하고 있음.

8) 『第一財經日報』(2009. 10. 29), 「상하이시, 구·현 정부에 부처예산공개시범운영 추진 요구해」.

- 실제로 2009년 서비스산업의 부가가치가 시 GRP에서 차지하는 비중이 59.4%에 달함.
- 2010년에는 선진 서비스산업 클러스터, 콘텐츠산업 클러스터 등을 형성하는 등 서비스 산업 업종의 다양화를 꾀하고자 함.
- 현재 서비스산업 구조는 부동산업에 편중되어 있음.
- 정부에서는 금융업, 정보서비스산업, 관광업 등의 빠른 발전이 서비스산업 비중 확대에 기여했다고 했으나, 부동산업 수입이 26% 성장하는 등 사실상 부동산업의 기여도 중요했음.
- 또한 부동산 관련 재정수입이 총 재정수입의 25%를 차지하는 등 '부동산재정(房地財政)' 이라 칭할 정도로 상하이시 지방정부수입의 상당 부분이 부동산과 관계가 있음.
- 이 문제점을 극복하기 위해 상하이시 정부는 상하이엑스포를 계기로 관광업, 호텔업, 컨벤션산업, 문화콘텐츠산업 등 서비스산업의 다양화를 꾀하고자 함.
- 그러나 단기간 내에 부동산 관련 수입 의존성을 벗어나기는 현실적으로 어려움.

## ② 에너지절약형 산업의 육성 문제

- 기존의 중점 기간산업과 에너지절약전략은 다소 상충됨.
- 상하이시의 6대 중점 기간산업은 △ 석유화학공업 △ 철강산업 △ 바이오의약산업 △ 전자정보산업 △ 플랜트설비산업 △ 자동차산업임.
- 2009년 이들 산업이 전체 공업생산액에서 차지하는 비중은 64.3%에 달함.<sup>9)</sup>
- 중점 기간산업의 일부는 에너지 및 자원 소모가 많은 업종이기도 함. 일례로 석유화학 산업은 용수, 전력 사용이 많고, 철강산업에는 대규모 전력이 소모되며, 플랜트설비와 자동차산업은 대규모 부지가 필요함.<sup>10)</sup>
- 이 문제를 해결하기 위해 상하이시는 △ 신에너지 △ 민용항공기제조 △ 선진 중대장비 △ 바이오의약 △ 전자정보 △ 신에너지 자동차 △ 해양플랜트 및 장비 △ 신소재 △ 소프트웨어 및 정보서비스 등 9대 영역을 미래 핵심 프로젝트로 삼고 적극 시행 중임.

9) 전자정보산업(23.4%), 플랜트설비산업(12.6%), 자동차산업(10.7%), 석유화학공업(10.1%), 강재산업(5.4%), 바이오의약산업(2.1%) 순임.

10) 『21世紀經濟報道』(2007. 2. 8), 「수치의 수수께끼: 상하이경제성장방식의 난제」.

- 그러나 기존 기간산업이 경제에서 차지하는 비중 및 상하이시가 보유한 경쟁력을 감안할 때 단기간에 산업구조를 에너지절약형으로 전환하기는 어려울 것임.

## 다. 상하이엑스포의 성공적 개최

### ■ 중국정부는 상하이엑스포에 주목하고 있음.

- 상하이엑스포는 베이징올림픽과 함께 중국정부가 중시하는 국가급 프로젝트로서, 중앙정부의 관심과 기대치가 매우 높음.
- 원자바오(溫家寶) 총리는 2009년 11월 12일 베이징에서 있었던 '제7회 상하이엑스포 국제포럼' 개막식에서 상하이엑스포의 중요성을 재차 역설한 바 있음.

### ■ 원활한 개최와 운영에 만전을 기해야 할 것임.

- 2010년 2월 현재 192개국 및 50개 국제기구가 참가할 계획이며, 2009년 20여 개 국가 및 지역에서 홍보활동을 전개했음.
- 또한 2010년에는 엑스포의 성공적인 개최를 위해 안전, 위생, 에너지 등 다방면에서 만전을 기하고, 특히 교통망 구축에 전력할 것임.
- 상하이엑스포는 상하이 시의 도시 정비와 장강삼각주 경제통합, 산업 고도화 등에 기여할 것으로 기대됨.

## 라. 민생

### ■ 서민용 주택정책을 확대 실시할 것임.

- 상하이시 정부는 천정부지로 치솟는 부동산가격으로 인해 내 집 마련이 어려운 서민들을 대상으로 다양한 주택정책을 확대 실시할 계획임.
- 경제적용주택(經濟適用房)<sup>11)</sup>은 신상해인(新上海人)<sup>12)</sup>과 젊은층의 주택난 해소를 위해

11) 정부가 중·저 소득층의 거주문제를 해결하기 위해 건설한 일반거주주택으로, 주변 주택 판매가의 40%를 원칙으로 함.

12) 상하이시 호구(戶口)를 취득한 외지출신자를 지칭하는 신조어.

2009년 민항(閔行)구 등 2곳에서 시범 운영되었으며, 2010년 400m<sup>2</sup>를 증축할 계획임.

- 또한 △ 최극빈층을 대상으로 한 저가 임대용 주택(廉租房) △ 외지출신 근로자를 위한 공공임대주택(公共租賃房) △ 이주민 정착을 위한 이주민 정착용 주택(動遷安置房) 등을 늘리고 대상자 조건을 확대할 계획임.
- 그러나 주택의 성격에 따라 그 성과는 다를 전망이다.
- 경제적용주택의 경우, 부동산시장에 미치는 여파가 크기 때문에 정부 입장에서는 앞으로도 매우 신중하고 조심스럽게 접근해갈 것임.
- 저가 임대용 주택은 부동산시장에 미치는 영향이 작은 만큼 앞으로 빈민구제책으로 적극 활용될 수 있을 것임.
- 또한 상하이시의 경쟁우위인 우수인재 확보를 위해서는 타지 출신 인재의 지속적인 유입이 필수임을 감안할 때 공공임대주택이나 기업임대주택의 건설 및 운영을 적극 장려할 것임.

#### ■ 의료보험 개혁을 지속 추진할 것임.

- 상하이시는 전국 유일의 의료보험개혁 시범지역인 만큼 개혁에 신중을 기해왔음.
- 2010년에는 도시 자유직업종사자 및 자영업자, 대학생 등을 기본의료보험에 편입시켜 보험 수혜자를 확대할 계획임.
- 또한 의약품 ‘제로 마진 판매(零差率銷售)’<sup>13)</sup> 제도를 실행할 계획임.

### 3. 전망 및 시사점

- 2010년 상하이시는 장기적 발전을 위한 구조조정에 주력할 전망이나, 이를 추진하는 데는 어려움이 따를 것으로 보임.
- 2010년 상하이시는 GRP 성장률과 지방재정수입 증가율 목표를 모두 8%로 잡고 있으며, 이 목표는 상하이엑스포, 국제경제의 회복 등이 호재로 작용하여 무난히 달성할 것으로 전망됨.

13) 지역사회보건서비스센터에서 사용하는 약품을 정부가 일괄 구매, 배송 후 마진을 전혀 남기지 않고 판매하는 제도로서, 일단 자주 쓰이는 상용약(常用藥)을 대상으로 시행함.

- 양적 성장을 지양하고 질적 성장을 추진하는 발전전략은 중국 11·5계획의 핵심으로서, 상하이시는 같은 기간 이를 지속적으로 추진해왔음. 그 결과 2008년에는 GRP 성장률이 1992년 이래 처음으로 한 자릿 수(9.7%)에 그쳤음(그림 1 참고).
  - 또한 이번 정부업무보고에서 전체 2010년도 정책과제 중 ‘경제발전방식의 전환 및 산업구조조정’에 1/3을 할애할 정도로 중시함으로써, 단기간의 성장률 하락을 감수하면서도 미래 지속가능한 발전을 위한 경제구조조정을 추진하려는 의지를 보여줌.
  - 상하이시는 부동산업에 편중된 서비스산업, 에너지소모가 많은 업종 위주의 제조업을 특징으로 하는 기존의 산업구조를 균형 있는 에너지절약형으로 전환하고자 하나 현실적으로 어려움이 많을 것으로 보임.
  - 중앙정부로부터 발전방식 전환의 성공사례가 될 것이라는 기대를 받고 있는 상하이시의 변화를 통해 향후 중국정부가 전국으로 확대 추진하게 될 차기 개혁정책의 방향 및 그 실효성을 관찰할 수 있을 것임.
- 우리의 경우 상하이시의 서비스산업 다양화, 에너지절약 및 친환경형 경제발전계획을 활용하는 전략 추진이 필요함.
- 2010년 육성대상 서비스업종에는 △ 소프트웨어 및 인터넷 서비스, 텔레콤 서비스를 중심으로 한 정보서비스업 △ 전자출판, 미디어, 애니메이션 게임 등의 문화산업이 포함되어 있는바, 경쟁력 있는 우리 유관 기업들이 시장진출을 모색해 볼 수 있음.
  - 또한 2009년 1월 우리 정부의 신성장동력 발표에 힘입어 최근 적극적 투자와 성장이 이루어지고 있는 녹색기술산업<sup>14)</sup> 관련 기업들도 상하이 시장을 타깃으로 삼을 수 있음.
- 상하이엑스포를 한국 및 한국기업을 소개하는 장으로 활용해야 함.
- 상하이엑스포는 국가급 프로젝트로서 상하이 시의 도시 정비와 장강삼각주 경제통합, 산업 고도화 등에 기여할 것으로 기대되며, 중국정부는 이 행사를 경제, 사회, 문화 등 다방면에서 한 단계 도약하는 계기로 삼을 것임.
  - 중국은 국내외적으로 적극적인 엑스포 홍보를 펼치고 있으며, 관람객 규모가 7,000만 명에 달할 것으로 예측하고 있음.
  - 관람객 중 95%가 중국 전국에서 온 국내인일 것임을 감안하면 엑스포는 한국과 한국기업의 중국 내 인지도를 높일 수 있는 절호의 기회가 될 것임. **KIEP**

14) 신재생에너지, 탄소저감에너지, 고도 물처리, LED 응용, 그린수송시스템, 첨단 그린도시 첨단융합산업.