

# 제조강국으로의 도약을 위한 재정·세수정책 지원

엔쿤(闫坤) 중국사회과학원 재수(財稅)연구센터 부주임

**최** 근 몇 년간 중국 서비스업은 GDP 기여도 측면에서 제조업을 추월하였고 지속적인 상승세를 보이고 있다. 또한 산업구조 개선에 있어서도 뚜렷한 성과를 내고 있다. 다른 한편으로는 중국 제조업이 직면한 국제경쟁 또한 나날이 치열해지고 있으며 전환 및 구조 업그레이드 압력은 갈수록 확대되고 있다. 중국 경제발전의 뉴노멀(new normal) 하에 안정적인 성장을 실현하려면 제조업 경쟁에 있어 새로운 강점을 만들어야 한다. 자본, 기술, 노동력을 대규모 동원하여 서비스업과 상호협력을 해야만 경제발전 목표에 도달할 수 있다. 이러한 배경 하에 관련된 재정과 세무정책은 이에 상응해야 하며, 제조강국으로 거듭나기 위해 필요한 부분을 지원해야 한다.

## 중국 제조업의 창조능력 향상

중국 제조업은 수년을 걸쳐 발전했으며, 비교적 완전한 산업체계를 형성했다. 사회를 위해 각종 필수 생활용품을 제공할 뿐만 아니라 국민과 정부부문의 물질적 생활 소비요구를 만족시키고, 국민경제 각 부문의 재(再)생산 활동에 있어 기술 장비를 확대 제공했다.

비교우위 측면에서 중국은 노동집약형 제조업에 있어 경쟁 우위를 갖췄으며, 일부 자본과 기술집약형 제조

업에 있어서도 비교적 뚜렷한 경쟁우위를 갖추었다. 예를 들면 운송설비 제조업은 현재 글로벌 경쟁능력을 보유하고 있다.

산업구조 업그레이드 현황 측면에서 중국 제조업의 구조조정은 지속적으로 개선되고 있으며, 제조업 내부구조는 점차 최적화 되고 있다. 선진(先進) 생산능력 비중은 지속적으로 상승하고 주요 업종의 선진 생산능력 또한 빠르게 향상되고 있으며, 낙후된 생산설비 역시 적극적인 진전을 보이고 있다. 이와 동시에 제조업 체계는 나날이 완비되고 있으며, 제조업 생산 경영과 관련된 기초 인프라 체계 또한 개선되고 있어 제조업 구조 업그레이드에 있어 효과적인 조건을 제공했다.

산업 클러스터 측면에서 최근 몇 년간 산업전이(轉移) 과정의 가속화에 따라 중국 제조업의 일부 업종에서도 비교적 뚜렷한 확산추세가 나타나고 있다. 하지만 업종 분류에 따라 비교적 기술수준이 낮은 업종은 집결정도가 낮으며 반대로 기술수준이 높은 제조업 업종은 집결정도가 훨씬 높은 것으로 나타났다. 기술발전 측면에서 제조업을 중심으로 한 공업 분야에서의 기술 창조는 모방창조, 통합창조, 재창조 등 여러 단계에 거쳐 창조 요소가 점차 글로벌 표준에 근접하고 있으며, 따라가기식 창조에서 선도적인 창조형태로 바뀌면서 산업의 전체적인 창조능력 또한

뚜렷하게 강화되었다. 창조구동(驅動) 전략 하에 사회의 창조요소가 끊임없이 기업을 향해 집결하고 있으며, 제조업 기업의 연구개발은 빠르게 성장하여 자주(自主)창조능력이 한층 더 강화되었다. 선저우(神舟) 계획, 창어(嫦娥) 계획 등 기술 분야에 있어 독보적으로 발전했으며, 풍력발전설비, 슈퍼컴퓨터 등 장비기술 수준은 이미 글로벌 선두로 도약하였고, 막대한 제조능력과 창조 잠재력을 보였다. 이러한 요소들은 중국이 제조강국으로 거듭날 수 있다는 것을 보여준다.

### 환경과 정책규제는 여전히 풀어야 할 문제

“제13차 5개년” 시기에 중국 경제발전이 새로운 단계에 진입하면서 제조업 발전이 직면한 내·외부 환경 크게 변화했다. 환경규제 측면에서 중국 제조업의 원가 경쟁력은 급속도로 악화되었으며, 노동 및 토지와 관련된 규제 또한 갈수록 악화됐다. 고급 생산설비와 핵심 부품 기술은 장기간 제약을 받았으며, 후발우세를 지속하기 어려웠다. 또한 글로벌 투자 및 무역환경은 중국의 노동집약형, 자원(資源)형 제조업에 큰 충격을 주며 환경, 에너지, 자원(資源)에 대한 규제는 나날이 악화되어 제조업 발전을 제약하는 주요 원인으로 간주된다.

이와 동시에 중국 제조업은 내부발전의 난관에 봉착했다. 중국 제조업은 글로벌 가치사슬에 대한 참여도가 높아지고 있지만 주로 가공, 조립 등 로엔드(low-end) 생산부문에 국한되어 있어 지속성장이 가능한 기초능력의 경쟁력 부족으로 인한 제조업 생산능력의 과잉추세가 심각하다. 기업의 높지 않은 자주 창조능력과 핵심기술의 부재로, 과학기술의 성과가 현실적인 생산능력으로 전환되기엔 부족했다. 제조업체, 특히 중소기업의 부채율은 높고, 기업의 지속가능한 수익창출 능력에 있어서도 부정적인 영향을 미쳐 지속적인 경제발전에 있어서도 위기를 초래했다.

산업정책 측면에서 오늘 날의 중국 산업정책은 기업으로 하여금 규모 확대를 통한 정부의 정책지원에 매달리게 하고 있다. 연구개발, 창조부분에 있어 동기부여와 정책 압력이 부족하여, 제조업 및 제조업 기업의 창조발전과 핵심경쟁력 향상에 긍정적이지 않다.

중국 재정 및 세무정책 측면에서 주로 3가지 방면의 문제에 직면하고 있다.

첫 번째는 장비제조업에 대한 재정·세무지원 역량의 부족이다. 2006년, 중국 국무원은 「진흥 장비제조업의 가속화에 관한 몇 가지 의견」을 통해 연도별 투자 분배 중에서 전문자금을 설립하여 중점적으로 지원하겠다는 내용을 발표했다. 하지만 장비제조업의 투자구조 중에서 정부의 재정투입은 비교적 낮으며, 장비제조업의 발전이 재정자금의 요구조건을 만족시키지 못했다. 직접적인 재정투입을 제외하고 장비제조업에 대한 재정 보조금 종류는 적지 않지만, 보조금을 지원받기 위한 조건을 충족하기란 쉽지 않다.

그밖에도 장비제조업을 지원하는 세수(稅收)정책의 시행 효과 또한 미비하다. 세수정책을 지원하는 구체적인 산업범위와 부문이 명확하지 않고, 우대내용은 상대적으로 복잡하며 비(非)체계화, 비(非)규범적이다. 현재 시행되고 있는 세수정책은 장비제조업의 투자부문에 있어 지원이 상대적으로 낮으며, 아직까지 수익을 창출하지 못하고 성장 가능성과 발전 잠재력이 비교적 높은 장비제조업 기업이 자금을 지원받기란 쉽지 않다. 소득세 우대정책의 비중이 상대적으로 컸고, 사실상 영리기업을 지원했다고 볼 수 있다. 또한 다양한 명목의 세수우대 및 영향력은 과학적이고 명확한 검증을 거치지 않았고, 권위성과 안전성이 부족했다.

두 번째는, 제조업의 재정·세무 지원정책이 일부 영

역에 있어 실효적이지 않다. 우선, 장비 업그레이드 및 기술 연구개발능력에 대한 재정·세무 지원이 효과적이지 않다. 또한 산학연이 결합된 체계성 및 첨단 시장개척, 최첨단 제품에 대한 재정·세무 지원 역시 부족하다. 효과적인 재정·세무 수단을 통해 적극적으로 제조업의 최첨단 시장을 개척해야만 산업의 전면적인 업그레이드 목표를 실현할 수 있다. 그 외에 부품 산업발전에 대한 재정·세무 지원 역시 부족하고 부품 산업의 전문화 수준은 현저히 낮으며, 부품 생산기업의 규모가 작아 시장에서 불리한 위치에 있다. 재정·세무 정책은 이러한 부품 생산기업에 대한 지원을 통해 기업의 규모를 확대함과 동시에 부품산업의 전문화 수준을 향상시켜야 한다.

세 번째는, 생산성 서비스업에 대한 재정·세무 지원 부족이다. 중국 생산성 서비스업은 제조업의 '추진력'에 비해 부족하다. 주요 원인 중 하나는 재정·세무정책 지원의 엇박자이다. 한편으로는 경제발전지역 및 제조업을 중심으로 한 지역에서 생산성 서비스업의 시장 약화 문제가 존재하며 또한 재정·세무정책이 생산성 서비스업의 자원 유동성 증강에 대한 지원이 미흡하다.

### 제조업에 대한 재정·세무 지원 강화

통계수치에 따르면 중국 제조업 투자는 1% 증가했고, GDP는 0.836% 증가했다. 중국 장비제조업 증가치 또한 1%씩 증가하고 있으며, GDP는 0.04~0.1% 증가했다. 중국 경제발전의 뉴노멀 하에 제조업은 중요하고 안정적인 성장역할을 발휘할 수 있다. 현재 중국 제조업의 GDP 기여율은 점차 낮아지고 있어 재정·세무 지원 확대를 통해 제조강국 건설을 추진해야 한다.

제조업의 산업구조 최적화 측면에서 국가급의 중서부

산업발전 정책을 수립해 자금을 유도하는 것이 필요하다. 3대 기능(자본투자, 대출, 위험담보) 구비를 통해 중서부 지역의 산업전이(轉移), 신흥 산업 및 산업 전환을 지원해야 한다. 광역산업 전이, 신흥 산업 레이어아웃, 내륙 가공무역 산업체계를 서비스 대상으로 정부와 시장의 협력 하에 시장체제에 따라 운영 및 관리를 해야 한다.


제조업의 산업 클러스터를 향상시키고, 다방면의 산업단지 조성기금과 산업단지 기초설비 건설기금을 설립하는 것이 필요하며 중소기업의 발전투자기금, 산업창조 유도기금, 산업발전 투자기금 등을 모펀드(mother fund)로 개정해야 한다. 또한 산업단지 조성 기금을 설립하여 사회투자자에 개방해야 하며, 정부차원의 산업 기초설비 자금투입과 부분 토지 분양 수입을 통합 조정하여 산업단지의 기초시설 투자기금을 조성해 토지의 초과액 소득과 임대료 수입을 기금발전의 중요한 기초로 삼아야 한다.

재정격려제도를 수립하여 시장수요에 대한 정부의 실용적인 지도를 확대하고, 관련 정책의 활용성과 집행력을 강화해야 한다. 먼저 중앙재정이 시행하고 있는 중대 기술 장비 보험료 보조금과 지방 차원의 관련된 협력정책을 동시에 추진해야 한다. 그리고 자주창조 제품의 정부조달정책을 한층 더 보완해야 한다. 또한 연구재정을 수립하여 창조정책을 격려하고, 주요 창조항목 및 창조제품에 대한 조달정책을 시행하여 창조제품과 창조서비스에 대한 정부조달을 향상시켜야 한다.

장비제조업에 대한 다방면의 재정·세무지원을 제공하여 장비제조업의 막대한 납세 부담을 줄이고, 장비제조업 기업의 매입 증치세(增值稅) 공제를 확대해야 한다. 신규 고정 자산투자는 일정 비율에 도달 한 후에 납세연도 내 기업의 임대 소득세와 토지사용세에

대한 면제를 고려해 볼 수 있으며, 장비제조 기업의 해외투자, 인수 합병, 국내 장비제조업의 해외투자자에 대해 상응하는 세금 우대정책을 지원해야 한다. 또한 장비제조 기초부품의 발전 지원을 위해 기계 기초부품 산업의 자주창조와 산업화 건설에 있어서도 지원을 확대하고, 선진기술 도입 후 기술 활용 및 응용 발전을 위해 국가와 관련된 전문자금을 활용하여 선진기술 발전을 지원해야 한다.

생산성 서비스업의 발전을 촉진하고, 연구개발 비용이 투입되는 항목은 기업내부 지출에서 위탁 연구개발 서비스 등의 분야로 확대해야 한다. 위탁 연구개발 서비스의 원가를 포함시켜 수탁 연구개발 서비스의 기업이윤을 공제하고, 인터넷 설비 및 시설 개조를 세금공제 및 가속감가상각 범위에 포함시킬 수 있다. 전자상거래 등의 분야에서는 이와 관련된 기업의 온·오프라인 비즈니스 모델 중 제품 환불 및 세수문제의 융통성 있는 규정을 통해 처리해야 한다.

기업의 기술연구개발의 재정 보조금 확대와, 중앙과 지방정부의 다차원적인 기업연구개발 보조금 기금설립이 필요하며 사후 보조금 지급방식을 채택해 창조 시스템, 과학적인 분배, 성과관리, 정보 공개 등의 원칙에 따라 실시해야 한다. 

#### 알립니다

- CSF 칼럼은 대외경제정책연구원(KIEP)에서 발간하고 있으며, 저작권 정책은 '공공저작물 자유이용허락 표시기준 제 3유형'에 따릅니다. 해당 원고에 대해 사전 동의 없이 상업 상 또는 다른 목적으로 무단 전재·변경·제 3자 배포 등을 금합니다. 또한 본 원고를 인용하시거나 활용하실 경우 △출처 표기 △원본 변경 불가 등의 이용 규칙을 지켜셔야 합니다.
- 본 원고에 대한 글, 그림, 사진 등 저작권자가 표시되어 있지 않은 모든 자료에 대한 저작권 책임은 저자 본인에게 있으며, 해당 원고의 의견은 KIEP 및 CSF의 공식적인 입장을 대변하고 있지 않습니다.