



「2017-29」

## 상하이 자유무역시험구의 '제도이익' 효과

■ 중국

가오웨이허(高維和) 부교수

중국 상해재정대학교 국제공상관리학부

**중** 국(상하이) 자유무역시험구(이하 '상하이 자유무역시험구')는 중국정부가 2013년 9월 29일 정식으로 설립한 지역 자유무역단지이다. 당초 면적은 28.78km<sup>2</sup>이었는데 2014년 12월 28일 전국인민대표대회 상무위원회의 허가를 받아 120.72km<sup>2</sup>로 확대되었다. 상하이 자유무역시험구가 건설 된지 3년 만에 상하이시 GDP 성장률이 1.89% 상승했고, 고정자산투자는 평균 11.02% 증가했으며, 수출과 수입은 각각 평균 2.95%, 13.28% 성장했다. 구역 확대 후 '제도 이익' 효과는 더욱 뚜렷해지고 장기적인 추진 효과가 나타났다.

### 상하이 자유무역시험구 건설 배경과 제도 혁신

상하이 자유무역시험구는 '신창타이(新常態)' 아래 중국이 개혁을 심화하고 개방을 확대하는 하나의 중대한 전략이자, 새로운 제도 혁신의 '시험구(試驗區)'이다. 자유무역시험구의 설립은 새로이 임기가 시작되는 당 중앙이 중국의 특색 있는 사회주의 시장경제 체제의 혁신, 심화 개혁, 새로운 경로 모색의 중대한 임무를 짚어준 것이다. 근본적인 임무는 개방을 통해 개혁을 촉진하여 실행과 확대가 가능한 새로

운 제도를 형성하고, 발전 방식의 근본적인 변화를 추진하여 서비스를 전국적으로 확대하며, 각 지역과의 공동 발전을 선도하는 것이다. 또한, 자유무역시험구 건설의 핵심은 시범 운영을 통해 새로운 성장경로를 모색하는 것이다. 그 본질은 더 이상 중앙의 지방에 대한 정책적 특혜를 몰아주는 것이 아니라 제도 혁신을 우대 정책으로 대체하여 국제적인 새로운 제도 체계 수립에 주력하고, 경제 구조조정의 향상을 통한 지속 가능한 발전을 실현하는 것이다.

2013 년 9 월 27 일 중국 국무원은 「중국(상하이) 자유무역시험구의 총체적인 방안에 대한 국무원의 통지」를 발표했다. 3월 29일에 중국(상하이) 자유무역시험구가 정식으로 출범되었으며, 범위는 상하이시 와이가오치아오 보세구역(外高桥保税区), 와이가오치아오 보세물류산업단지(外高桥保税物流园区), 양산 보세항구(洋山保税港区)와 푸둥공항 종합보세구역(浦东机场综合保税区) 등 4개의 해관(海關) 특별관리구역으로 총 면적은 28.78km<sup>2</sup>이었다. 2014년 12월 28일 상하이 자유무역시험구는 면적을 120.72km<sup>2</sup>로 넓혀, 루자쭈우 금융구역(陆家

嘴金融片区), 진치아오 개발구역(金桥开发区片区), 장강 하이테크기술구역(张江高科技片区) 및 엑스포 단지를 포함하였다. 상하이 자유무역시험구 건설 3년 이래, 투자 관리, 무역 감독, 금융혁신과 사중·사후 관리감독 등 4가지 분야의 제도 혁신을 추진하였으며, 이는 아래 그림 1과 같다.

그림 1. 4대 분야 제도 혁신

범위	정책 규정	주요 내용	상세 내용
투자 관리	22 개	부정적인 항목을 핵심으로 개방적이고 투명한 투자 관리 체계를 형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외상투자 전 국민에 부정적인 항목 관리 방안 제시</li> <li>· 외상투자사업 등록제 실행</li> <li>· 상사통기제도 개혁 심화</li> <li>· 기업진입의 단일 장구제도 완비</li> </ul>
무역 감독	52 개	무역의 편리화를 중심으로 하여 관리 수준과 능력 향상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ‘일선 개방, 2선 통제, 구역 내 불간섭’의 국제 공인예관 관리 표준 규범 실행</li> <li>· 국제무역의 ‘단일장구’관리제도 수립</li> <li>· 상품 상태별 분류 관리 추진</li> <li>· 무역 전환 향상 추진</li> <li>· 국제 경쟁력을 갖춘 항운발전 제도와 운영체제 완비</li> </ul>
금융 혁신	20 개	자본 프로젝트와 태환성과 금융 개방을 목표로 서비스 실용경제 발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자유무역 (FT) 계정시스템, 투융자금 환전 편의, 인민폐의 국제화, 금리의 시장화, 외환관리 개혁 등 5개 방면의 내용이 포함된 거시적이고 신중한 금융제도 프레임워크와 통제 모델 수립</li> </ul>
사중/사후 관리감독	20 개	정부 직무기능 전환을 핵심으로 한 정부 관리 방식의 혁신	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정허가 위주의 행정관리 방식을 전환과 정부 권력 목록과 책임목록 마련</li> <li>· 사회신용시스템, 기업 연도보고공시, 기업경영 이상 명부제도, 안전성사제도, 반독점성사제도 등 6개 방면을 공동 기반으로 한 사중/사후관리 감독제도 수립</li> </ul>

자료 : 중국 (상하이)자유무역시험구 홈페이지,  
<http://www.china-shftz.gov.cn/Homepage.aspx>,  
 및 <중국(상하이) 자유무역시험구 총체방안 인쇄발부에  
 관한 통지>와 <중국(상하이)자유무역시험구 개혁 심화방안>

상하이 자유무역시험구는 4대 분야의 제도 혁신을 통해 각 방면에서 뚜렷한 효과를 거두었다. 그림 2와 같이, 2013년부터 2015년까지 상하이 자유무역시험구의 각종 경제지표는 모두 성장 추세를 보였으며, 면적 확대 이후 효과는 더욱 뚜렷해졌다. 공업 총생산액의 경우, 상하이 자유무역시험구 설립 1년 후에는 다소 하락했지만, 면적 확대 이후에는 약 7배 증가하였다. 자유무역시험구의 투자 관리제도 혁신으로 많은 기업들이 입주하여 2014년 신규 기업 수는 11,440개로 2013년에 비해 2배 가까이 증가했다. 면적 확대 이후에는 신규 기업이 18,269개 늘어 60% 성장하였다. 많은 기업이 입주함에 따라 막대한 자본도 유입되었다. 그 중 내자기업의 등록자본금은 2013년 853.62억 위안에서 2014년 3,329억 위안으로 약 3배 증가하였으며, 면적 확대 이후에는 9,078억 위안으로 약 2배 증가했다. 외자계약금액은 2013

년 19.09억 달러에서 2014년 118억 달러로 5배 증가하였으며, 면적 확대 이후에는 396.26억 달러로 2배 이상 증가했다. 금융혁신제도는 순차적으로 추진되었으며, 면적 확대 이후에는 금융개혁 40조 등 구체적 조치를 추진하였다. 자유무역 계정의 외화 서비스 기능을 개시하여 자유무역 계정은 2014년 9,741개에서 2015년 44,168개로 3배 이상 증가했다.

그림 2. 상하이 자유무역시험구 설립 전/후 주요 경제지표 변화 추세

지표	2013년	2014년	2015년
산업 총생산액(억 위안)	646.16	572.70	3,901.03
신규 기업 수	4,416	11,440	18,269
내자 기업	—	9,383	14,943
외자 기업	—	2,057	3,326
내자 등록 자본(억 위안)	853.62	3,329	9,078
외자 계약 금액(억 달러)	19.09	118	396.26
자유무역 계정(개)	—	9,741	44,168

자료 : 중국 (상하이)자유무역시험구 홈페이지,  
<http://www.china-shftz.gov.cn/Homepage.aspx>,  
 및 <중국(상하이) 자유무역시험구 총체방안 인쇄발부에  
 관한 통지>와 <중국(상하이)자유무역시험구 개혁 심화방안>

제도혁신은 경제가 지속적으로 성장하는 근원이다. 전국 자유무역시험구는 현재 이미 1+3+7의 기본구도<sup>1)</sup>를 형성하여 새로운 제도 혁신의 시험지역이 되었다. ‘상하이 자유무역시험구 운용으로 뚜렷한 ‘제도 이익’ 효과를 거두었을까?’, ‘상하이의 경제 발전에 효과적이었을까?’ 우리는 이에 대한 답을 찾기 위해 국제 기준의 측정 모델을 통해 상하이시의 반사실 경제성과<sup>2)</sup>를 확인하고, 상하이 실제 경제 성과와 비교하여 상하이 자유무역시험구 건설이 상하이 GDP, 수출입, 고정자산투자 등 주요 경제성과 지표에 미치는 영향을 객관적이고 정확하게 평가하였다.

- 1) 2013년 9월 27일, 상하이 자유무역시험구역, 2014년 12월 31일 광둥, 푸젠, 텐진의 자유무역시험구역 정식 설립, 2016년 8월 국무원이 랴오닝성, 저장성, 허난성, 충칭시와 쓰촨성에 7개의 자유무역시험구역 설립을 결정함으로써 전국 자유무역시험구역은 1+3+7 구도를 형성하였다.
- 2) ‘반사실 경제성과’란 상하이시가 자유무역시험구역을 설립하지 않았을 경우의 경제성과를 말한다.

## 상하이 자유무역시험구의 뚜렷한 ‘제도 이익’ 효과 발생

‘제도 이익’ 효과는 제도 설계의 효과적인 조정과 품질 향상을 통한 경제 활동의 거래 비용과 생산원가 절감, 자원 이용 효율의 잠재적 가능성 개선, 산출효율의 증가를 말한다. 상하이 자유무역시험구는 완비된 법률 체계, 강력한 재산권 보호 및 고효율 정부 등을 형성하기 위해 국제적인 새로운 제도체계 수립에 주력하였다. 상하이 자유무역시험구 내의 원활한 시장구조, 우수한 사업 환경 건설의 ‘제도 이익’ 효과 및 상하이 자유무역시험구 내 형성된 각종 경험의 확대는 상하이시의 경제발전을 효과적으로 추진하였다.

① GDP 증가율이 크게 높아졌다. 상하이 자유무역시험구 설립 후 상하이 GDP 성장률은 평균 1.89% 상승했다. 면적 확대 이후 상하이 자유무역시험구가 상하이시 GDP 성장률에 대한 기여도(1.99%)는 면적 확대 이전(1.81%)보다 높아 ‘제도 이익’ 효과가 더욱 두드러졌다. 면적 확대 이후 상하이 자유무역시험구는 기존의 4개 해관 특별관리구역 범위를 넘어 루자쭈 금융구역(陆家嘴金融片区), 진치아오 개발구역(金桥开发区片区), 장강 하이테크기술 구역(张江高科技片区) 및 엑스포 단지가 포함되었으며, 대량의 금융서비스업, 선진 제조업 및 각종 과학기술 혁신기업이 집결하였다. 제도 혁신의 심화와 확대에 따라 금융업 집결효과와 산업 집결효과는 더욱 발전되어 지역 경제 성장에 크게 기여하였다.

② 투자 증가가 더욱 확대되었다. 상하이 자유무역시험구 설립 후 상하이시 고정자산투자는 평균 11.02% 성장했다. 상하이 자유무역시험구 투자관리제도의 혁신은 외상투자 기업들에 대해 ‘진입 전(前) 내국민대우+네거티브리스트 관리제도’를 시행하고, 국제통용 규칙과 일치된 시장 진입 방식을 수립하여 외상투자의 진

입 문턱을 낮춰 본부(本部) 경제와 외상투자를 상하이로 집결시켰다. 외상투자는 선진기술과 관리경험을 가지고 있어 많은 자본을 유치할 수 있다. 본부 경제는 조세기여 효과, 프랜차이즈투자 효과, 산업성장 효과, 소비촉진 효과, 취업률 증가 효과가 있는데, 이 5가지 효과는 상하이시 경제발전 과정에서 본부 경제가 점점 더 중요한 역할을 발휘하도록 하였다.

③ 수출은 지속적으로 증가하였고, 수입 또한 큰 성장을 보였다. 상하이 자유무역시험구 설립 후 상하이시 수출은 평균 2.95% 증가했고, 수입은 평균 13.28% 증가했다. 상하이 자유무역시험구는 ‘1선 개방, 2선 안전하고 효율적인 통제, 구역 내 불간섭’의 무역관리제도를 혁신하고, 국제 무역의 ‘단일 창구’ 기능을 확대하였으며, 화물 상태 관리에 대한 시험을 보세 구역의 모든 물류기업에 확대하여 수출입 시스템의 효율성을 대폭 향상시켰다. 수입 평균 통관시간은 자유무역시험구 외의 지역보다 41.3% 줄었고, 수출 평균 통관시간은 36.8% 줄었으며, 기업물류의 평균원가는 10% 감소했다. 통관 편리화 수준의 향상은 정책의 투명성과 예측 가능성에 도움이 될 뿐만 아니라 수출입 시스템의 효율 제고, 기업의 행정관리 비용 감소, 개방적인 무역환경 조성, 상품과 시장 요소의 유동성을 촉진했다. 국제 경기침체와 외부시장 수요가 하락하는 상황에서도 상하이 자유무역시험구 건설은 상하이시의 수출입 성장을 이끌었다.

## 상하이 자유무역시험구의 미래 건설 방향

① 자유무역구시험구 건설은 끊임없이 개방을 심화하고 확대하여 발전을 추진해야 한다. 개방을 통한 개혁 추진과 발전 촉진은 중국 개혁 발전의 성공적인 실천이다. 중국이 현재 주력하고 있는 자유무역시험구 건설과 ‘일대일로’ 건설은 양대 국가전략으로, 중국이 개방을 심화하고 확대하고자 하는 결심을 나타내고

있다. 상하이 자유무역시험구의 성공 경험은 개방이 경제 성장 촉진의 중요한 요소임을 보여준다. 따라서 상하이는 자유무역시험구를 기반으로 국가 전략을 실행하고, 지속적인 개방 확대를 제도 혁신을 강화하여 시너지 효과를 발휘해야 한다. 이는 상하이를 세계적인 영향이 있는 과학기술 혁신 중심과 경제 중심으로 건설하는데 중요한 역할을 할 것이다.

② 자유무역시험구 건설은 공급측 개혁과 결합시켜야 한다. 투자, 소비, 수출은 경제 성장을 이끄는 원동력이므로 그 중 어느 하나라도 소홀히 하여서는 안 된다. 상하이 자유무역시험구 건설은 상하이시의 투자, 수출 증가를 촉진시켜 긍정적인 성과를 거두었다. 내수 확대는 중국 경제발전의 기본과 장기 전략 방침으로 일반 대중들의 자유무역시험구 혜택 향유, 고품질의 소비 수요 충족을 통한 소비 잠재력 제고, 효율적인 소비 공급 향상, 공급측 개혁을 자유무역시험구의 미래 건설의 중점 방향으로 삼아야 한다.


③ 자유무역시험구는 지속 가능하고 균형 있는 발전을 중시해야 한다. 상하이 자유무역시험구 설립 이후 상하이 GDP 성장률이 크게 상승하였으며, 투자와 수입 성장이 두드러졌는데 이를 계속 유지해야 한다. 수출도 지속적으로 증가하고 있지만 아직은 수출 성장이 기대에 미치지 못하고 있다. 자유무역시험구의 미래 건설은 각종 제도 혁신, 조치, 플랫폼간의 협력과 통합을 중시해야 한다. 관련 제도는 지속적으로 세분화되고 보완되어 경제 성과지표의 균형적인 발전을 유지해야 한다. 개혁 연동과 제도의 시스템 통합을 강화하고, 정책 통합 효과를 확대하여 제도혁신-산업집중-경제성장의 양호한 순환을 형성하고, 경제의 지속 가능한 발전을 추진해야 한다.

④ 전국적인 범위 내에서 자유무역시험구 성과를 신속하게 보급해야 한다. 각 지역은 자유

무역시험구에서 얻은 성공 경험을 토대로 다음과 같은 3가지 원칙을 추진해야 한다.

첫째, 각 지역의 우세에 근거하여 추진하여야 한다. 구체적으로 말하면, 연해지역은 대외 무역, 사업 환경과 정부 효율성이 비교적 발달되어 있어 일정한 지역적 우세를 가지고 있다. 따라서 이 지역부터 우선적으로 무역 감독, 투자관리 등 제도 혁신을 추진하여 비교적 빠른 경제 효과를 실현하고, 그 다음 중서부 지역에 순차적으로 추진하여야 한다.

둘째, 실행이 쉬운 제도부터 적용해 점진적으로 추진해야 한다. 가장 먼저 기술적으로 조정이 용이한 제도의 혁신부터 전국적으로 실시해야 한다. 예를 들어, 선(先) 진입 후(後) 보고, 구역 내 자체 수송, 스마트시스템 등 통관의 편리화 향상 조치는 전국적으로 보급할 수 있다. 법률 법규, 금융 안전 등 제도 혁신은 조건이 성숙되었을 때 확대 추진한다. 예를 들어 「네거티브리스트」 이외 외상투자기업의 설립 및 변경 심사는 중대 개혁사항으로, 중국의 관련 외자법률의 개정과 관련이 있으므로 해당 법률이 완비되었을 때 실행해야 한다.

셋째, 각 지역의 발전 전략에 부합해야 한다. 최근 승인된 7개 자유무역시험구를 보면 랴오닝 자유무역시험구는 동북 지역의 구(舊) 공업기지 활성화 전략과 결합시켜야 하며, 후베이 자유무역시험구는 창장 경제벨트 전략과 결합시켜야 한다. 또한, 충칭, 쓰촨 자유무역시험구는 서부 대개발 전략과 결합시켜야 한다. 

💡 CSF의 사전 동의 없이, 상업 상 또는 다른 목적으로 본 칼럼의 내용을 전재하거나 제 3자에게 배포하는 것을 금합니다. 본 칼럼의 저작권 책임은 저자 본인에게 있으며 KIEP 및 CSF의 공식적인 입장을 대변하고 있지 않습니다.