

「중국(상하이) 자유무역시험구의 전면 심화 개혁개방 방안」에 대한 해석과 고찰

가오웨이허(高維和) 중국 상해재정대학교 국제공상관리학부 부교수

상하이 자유무역시험구는 3년간 중대한 발전을 이뤄냈으며, 전반적으로 예상 목표에 도달했다. 국제적으로 가장 뛰어난 수준의 자유무역지대에 맞서 자유무역시험구 개혁개방의 전면적인 심화, 개방형경제의 신(新)체제 건설 가속화를 위해 중국 공산당 중앙위원회와 국무원이 「중국(상하이) 자유무역시험구 개혁개방의 전면적인 심화방안(이하 ‘방안’)」을 제정했다. 이번 ‘방안’은 상하이 자유무역시험구 전기(前期) 발전을 토대로 한 전면적인 심화 및 종합개혁시험으로써 비교적 자세한 임무와 2020년까지 국제수준의 자유무역지대를 조성한다는 명확한 건설목표를 제시했다.

‘방안’의 4대 핵심

첫째, 자유무역항 건설을 최초로 제시했다. 자유무역항의 건설 목적은 세계 최고 수준의 자유무역지대를 조성하는 것이다. 세계 최고 수준의 자유무역지대를 조성하려는 그 정수(精髓)는 규제 및 제한을 완화함으로써 물류의 유동성, 인력의 유동성, 자금 유출입 및 정보 전달의 가속화를 실현시키는 ‘자유’에 있다. 국제적으로 가장 표본성을 지닌 자유무역항은 홍콩 자유무역항과 싱가포르 자유무역지대이다. 홍콩 자유무역항은 세계에서 가장 자유롭고 개방적인 자유무역지대로, 가장 두드러진 특징은 자본 수출의 완전 자유화, 외국 자본의 범 업종·업계적 자유 투자 등을

포함한 자유화(自由化)된 금융 정책이다. 상하이 자유무역시험구는 양산(洋山) 보세항구와 푸둥(浦东)공항 종합보세구역에 자유무역항을 건설하였는데, 이를 두 가지로 해석할 수 있다. 하나는 홍콩과 싱가포르를 지표로 하여 금융과 환전 자유, 관세 전액 면제 등의 정책을 이어나가는 진정한 의미의 자유무역항을 구축하는 것이고, 또 다른 하나는 종합보세구역의 유형을 띠지만 일반적 의미의 종합보세구역을 뛰어넘어 제도적으로 좀 더 선진화되고, 전반적인 유통 흐름이 편리화 되어 국제적 규칙에 접목된 보세구역일 것이다. 이번 ‘방안’의 내용으로 보면, 상하이 자유무역시험구의 자유무역항 설립은 무역의 개혁 개방을 통한 편리성 증진에 초점이 맞춰져 있다. 자유무역지대의 수준을 가늠할 수 있는 유일한 기준은 개방 수준의 고하(高下)이기 때문에, 상하이 자유무역항의 미래 건설은 더욱 과감히 경험하고 도전하여 ‘일선에서의 충분한 개방’을 앞장서서 추진할 필요가 있다.

둘째, 국가의 ‘일대일로(一帶一路)’와 장강(長江) 경제권 건설을 위한 서비스 내용이 신규로 추가되었다. 이전의 제정된 방안들과 비교해보았을 때, 이번 ‘방안’은 넓게 보면 상하이 자유무역시험구에 대한 새로운 조건과 업무 내용을 제시한 것으로 보인다. 이는 ‘서비스 일대일로’ 전략 중에 자유무역시험구의 반사적 효과를 명확하게 제시하고 있으며, 금융 서비스 기능의 증대를 중점으로 한다. 특히, 양질의 외국기

업 지원이 상하이 자본시장을 통해 발전해나갈 수 있도록 지원하고, 주변국들의 중앙은행 및 국부펀드, 투자자들을 흡수해 중국 내 위안화 자산에 투자하는 것에 초점을 맞추고 있다. 이는 양질의 해외 기업들이 머지않아 상하이 시장에 모습을 드러낼 것이라고 해석될 수 있다. 이와 더불어 위안화의 글로벌 서비스 시스템을 구축하여 자본계정 환전 시범운영의 순차적인 추진이 제기되었는데, 이 또한 ‘일대일로’ 구축을 위한 사전 기초 작업으로, 금융 서비스 실물경제의 기능을 업그레이드 하려는 것이다. 금융 개방 혁신의 심화는 중국 금융시장의 중요한 개방 조치로, 중국을 세계 모든 국가에 개방하리라는 굳은 의지를 보여주고 있다. 또한, 국가 차원의 ‘단일창구(*單一窗口: 싱글 윈도우 시스템(single window system))’ 표준 규범과 융합하여 연결된 장강(長江) 경제권의 통관 업무 가동력을 추진하고, 데이터 연결과 합동 단속 강화에 대한 내용이 포함되어 있다. 중국 전역의 자유무역시험구는 이미 1+3+7 구조를 형성하고 있어, 만약 모든 자유무역시험구가 국제무역 ‘단일창구’와 기업의 공공정보 감독기관 등의 플랫폼에서 단독으로 구축된다면, 중복 건설 문제뿐 아니라 관리·감독이 서로 맞물리는 문제가 발생할 수도 있다. 이 때문에, 이번 방안에서 제기된 전국 통일의 국제무역 ‘단일창구’와 중국 전역의 세관 통관 일체화는 시스템 통합 개혁의 구현인 것이다.

셋째, 정부 기능과 기능 전환(轉換)에 대한 더 높은 요구 조건이다. ‘방안’에서는 정부의 통제 및 관리 능력 향상을 위한 ‘선행구역(先行區)’이라는 새로운 개념을 언급했다. ‘대부문체제개혁(大部門制改革, 행정 효율의 제고를 위해 중국 공산당이 2007년 17차 전국대표대회에서 정식으로 공표한 정부 행정 조직에 대한 통일 관리 체제 개혁)’을 심화하고, 간소화하여 효율이 높은 부처 간 협동 체제를 구축하는 것이 정부 기능 전환의 첫 번째 요구 조건이다. ‘대부문체제

개혁’은 각 기관을 해체하고 직무를 병합시킴으로써 행정 효율을 제고할 수 있고, 행정 비용을 절감할 수 있으며, 이러한 조건을 통해 기관 및 부처 구조조정이라는 정부의 과감한 결심을 시험해볼 수 있다. 또한, 각 부처의 합동 단속 능력도 견주어 볼 수 있는 계기가 될 것이다. ‘방안’은 합동 단속 체제 및 구조를 구축하고 추진하자는 제안을 내놓았다. 이는 정부 기능 전환의 두 번째 요구 조건이다. 관리·감독의 유효성과 사회적 역량 그리고 정부와 시장에 대한 제3기관의 관제 시스템을 향상시킬 방법은 미래 관리 감독 주체의 중요한 요소가 될 것이다. ‘인터넷+정부(政務, 국가의 관리 업무) 서비스’ 체계는 정부 기능 전환의 세 번째 조건이다. 정보 기준의 통일과 정보 공유의 실현을 통해 관리·감독의 효율과 협동능력을 제고할 수 있다.

넷째, 출항세 제도의 시행을 모색한다. 기업이 국제 경쟁에 참여하고 ‘일대일로’ 건설에 대한 서비스 수요를 충족시키는 것이 과세표준의 침식과 이윤 변동을 발생시키지 않는다는 전제 하에, 실제 거래와 서비스 상황을 기초로 한 서비스무역 혁신업무를 결합하고, 서비스무역 혁신의 확대를 통한 세수(稅收) 정책의 시행을 연구하고 모색한다. 출항세 제도 시행의 근본 목적은 글로벌 기업들이 상하이 자유무역시험구에 정착하여 ‘일대일로’ 건설에 참여하도록 장려하는데 있다. 이러한 노력은 상하이 자유무역시험구가 시장 주체를 이끌어나가기도록 발판을 마련하는 매우 중요한 의미를 가진다.

세계 최고수준의 자유무역지대 3대 특징

세계 최고 자유무역지대의 특징은 주로 ‘금융 자유화’, ‘무역 편리화’ 그리고 ‘서비스 고효율’에서 나타난다. ‘금융 자유화’는 홍콩 자유항을 필두로 아래와 같은 특징을 가지고 있다. ‘환전의 자유’, 즉, 외국환

에 대한 관리 및 감독을 시행하지 않는 외환 유출입의 자유화를 말한다. ‘자금 유동의 자유’, 어떠한 제한과 구속을 받지 않고 자금을 유출 및 유입시킬 수 있다. 개업이 허가된 모든 외국은행이 각종 국내외 은행 업무를 처리할 수 있음을 뜻한다. 상하이 자유무역시험구는 위안화 국제화, 자본 계정의 환전, 국외 기업의 국내 정착 등 다양한 방면에서 이미 중요한 첫걸음을 내딛었다. 리스크를 효율적으로 통제한다는 전제 하에, 상하이 자유무역시험구는 자신의 금융 개방 우세를 통해 각종 정책의 운용을 활성화시키고, 금융 서비스의 실물 경제 기능을 확장시킨다.

‘무역 편리화(便利化)’는 싱가포르 자유무역지대를 표방하고 있다. 싱가포르는 전국적으로 전자식 데이터 교환(EDI)을 시행하고 있으며, 세관, 세무, 검사 및 검역, 경제 발전국, 기업 발전국 등 35개 정부 부처를 연결한 ‘무역망(Trade Net)’을 구축했다. 이 무역망은 24시간 가동되며, 수출입 및 무역 관련 민원, 신고, 인·허가, 규제, 단속 등의 각종 수속 절차를 신청할 수 있다. 또한, 이러한 전자 민원을 자동으로 접수, 처리, 결재, 반납, 환불할 수 있는 기능도 구축하고 있다. 판매자는 컴퓨터 단말기를 이용해 10초 내에 모든 민원 수속을 완료할 수 있고, 10분이면 허가 여부에 대한 답변을 받아볼 수 있다. 이러한 무역망은 정부와 기업이 업무를 처리하는 데 필요한 비용과 시간, 인력을 대폭 감소시켰다. 비록 상하이 자유무역시험구의 국제 무역 ‘단일창구’가 싱가포르의 ‘단일 플랫폼’ 모델을 참고했고, 상하이 항구를 필두로 건설되어 이에 참여한 부처가 20여개에 달하긴 하지만, 현 시점에서 상하이 자유무역시험구의 ‘단일창구’ 플랫폼이 커버할 수 있는 범위는 여전히 제한적이며, 온라인에서 처리 가능한 업무도 비교적 적은 편으로 시스템의 기능이 미흡한 상태이다. 때문에 모든 무역업무 사항을 한 번에 처리한다는 것은 절대적으로 불가능하기도 하며, 통관 비용 역시 비교

적 높은 편이다. 이번 ‘방안’에서는 국제 선진 수준의 국제 무역 ‘단일창구’를 벤치마킹하여 무역 데이터를 간소화하고, 지원 분야를 서비스 무역까지 확대함으로써 중국 무역 편리화 수준이 한층 더 업그레이드될 것으로 내다보고 있다.

‘서비스의 고효율’ 역시 싱가포르 자유무역지대를 표본으로 삼았다. 혁신 서비스는 싱가포르 자유항이 핵심 경쟁력으로 삼고 있는 중요한 정책 사항 중 하나이다. 싱가포르 정부는 1988년을 기점으로 전자기술 및 인터넷기술을 시작으로 전자상거래와 전자정부(电子政务) 등의 온라인 시스템을 구축했고 이러한 노력은 점차 전산화와 자동화를 실현시켰으며, 인력 및 재정을 절약할 수 있게 되어 정부 운용의 효율과 서비스 품질을 향상시켰다. 일례로, 싱가포르 자유무역지대는 ‘항공화물 커뮤니티 네트워크(Cargo Community Network)’라는 전자플랫폼을 구축했다. 이 네트워크를 통하여 항공화물 대행은 전 세계 20여개 국가의 대형 항공사, 기타 화물 운송 대행사들과 직접 연결되어 화물 운송 업무 및 이와 관련된 서비스를 제공한다. 또한, 이와 유사한 세계 각국의 항공화물 시스템과 연계되어 국내외 항공 운송 서비스를 제공한다. 이번 ‘방안’ 또한 온라인에서 정보를 상호 교환할 수 있는 정부 서비스 체계를 개선하고, ‘인터넷+정부 서비스’라는 체계를 구축하여 ‘정보 공유’의 구조 및 제도를 마련해야 한다고 명시했다. 상하이 자유무역시험구의 시스템도 이미 이러한 방향과 목표를 가지고 시행되고 있긴 하지만, 앞으로 더 많은 사항이 추가로 진행되고 개선되어야 할 것이다.

최고 수준 자유무역단지 건설의 기본적 사고: ‘다쾌호성(多快好省)’ 모델

(1) 다(多): 자유무역시험구는 개혁 범위의 관리를 심화한다. 이번 ‘방안’이 미치는 범위는 비교적 광대하

여 종합 개혁에 대한 시도뿐 아니라 국가 경제 전략에도 동참해야 한다는 내용이 추가되었다. 이전 방안들과 비교해 보았을 때, 상하이 자유무역시험구 건설에 대한 내용의 심도와 포괄할 수 있는 범위적 방면에서의 요구 수준이 더욱 높아졌다. 심도적 방면에서 봤을 때, 상하이 자유무역시험구는 전 세계 최고 수준의 자유무역지대들과 비교하여 더 개방적이고, 더 투명한 시장진입 관리방식·구조·제도를 확립하여 투자자의 자유화 수준을 제고하게 된다. 또한, 국제 선진 수준의 국제무역 '단일 창구'를 구축하여 무역 편리화 수준을 제고하게 된다. 범위적 방면에서 보면, 상하이 자유무역시험구는 금융 개방 혁신의 심화를 중점 사안으로 두면서, 중국의 '일대일로'와 장강 삼각주 경제권 건설에 협조하고 '일대일로' 건설과 관련된 국가 및 지역이 상하이와 함께 금융업 서비스 영역에서 협력해나가면서 위안화 국제화의 발판을 마련하고, '일대일로' 건설의 국제 금융 체인을 조성하도록 했다.

(2) 쾌(快): 자유무역시험구는 '시간 관리체제'를 개혁한다. 1980년 선전(深圳) 경제특구가 설립된 이래로 1990년 상하이 푸둥(浦东)신구가 개발·개방되고, 2001년 중국이 세계무역기구(WTO)에 가입하여 2013년 상하이 자유무역 시범구역을 설립하기까지, 중국은 10년에 1번 주기로 끊임없이 개방 영역을 확장하고 개혁을 단행해왔다. 이번 '방안'은 2020년까지 상하이 자유무역시험구가 세계 최고 수준의 자유무역지대를 조성해야 한다고 명시했다. 이번 임무는 2020년이라는 기한을 뒀으로써 기존의 주기보다 3년이라는 시간을 단축시켜 개혁의 임무는 막중하고, 시간은 촉박해졌지만, 상하이 자유무역시험구는 어떠한 상황에서도 중단되지 않고 계속해서 발전해나가야 하며, 국가 개혁 및 개방을 위해 일조해야 한다고 요구하고 있다.

(3) 호(好): 자유무역시험구는 품질 관리 개혁을 심화한다. 이번 '방안'에는 '국제적 높은 수준', '국제적 선진 수준', '국제적 경쟁력', '추가 개방', '전면적 심화' 등의 용어들이 자주 등장하는데, 이는 이번 개혁 방안의 심도와 범위 등 다방면에서 국제 수준에 올라서야 하고, 본래 세워진 기초 위에 포괄적 개방·개혁을 시행해야 한다는 것을 의미한다. 또한, 품질 개선의 보증을 위해 상하이 자유무역시험구는 점진적인 개방 절차를 밟아야 한다고 표명하고 있다. 품질 개혁을 보증하는 가장 좋은 방법은 세계 최고 수준의 자유무역지대들을 모델로 삼고, 자유 시장 경제체제를 원칙으로 하는 것이다. 기업은 시장의 주체이다. 세계적 자유무역지대들의 또 다른 특징은 이러한 기업 경영의 자유화인 것이다. 중국은 이번 '방안'에서 시장 진출입에 대한 네거티브 리스트와 외국인 투자자 네거티브 리스트 제도의 시행을 또 다시 언급했다. 이는 기업 경영의 업종, 영역 및 업무 범위를 한 번 더 확대하여 최대한의 주도권을 시장에 이양하고, '보이지 않는 손'으로 시장 경제 활동을 조절하기 위함이다. 또한, 정부·시장·사회 3자간의 관계 정리를 중점으로 한 시장 경제 체제에서 정부가 담당해야 할 직책과 기능을 확실히 하겠다는 뜻으로 보인다.

(4) 성(省): 자유무역시험구는 자본 관리 개혁을 심화한다. 경제학 이론 상, 상하이 자유무역시험구의 지속적인 제도 개선은 경제활동 중 발생하는 교역 비용과 생산 자본 등의 감소로 이어진다. 예를 들어, '대부분체제개혁'의 심화와 고효율의 '부처간 협동체제'를 도입하는 것은 행정상의 효율성을 제고하고, 행정 비용을 감소시키기 위함이다. 또한, 국제 선진 수준의 국제무역 '단일창구'를 구축하여 안전하고, 효율적이며, 간편한 세관 종합 관리 시스템을 신설하는 것은 통관 비용 절감 및 통관 효율 향상을 위한 것이다. 더욱이 이번 '방안'에서 강조하고 있는 사항은,

시장 배치 구조 및 제도를 개혁하고, 사회주의 정신에 더욱 부합하는 시장경제 원리를 개선해야 한다는 것이다. 더 나아가, 시장을 중심으로 하여 시장이 자원을 직접 통제하고 분배하는 ‘조절 작용’을 강조했는데, 이는 가장 효율적이면서 필요비용이 가장 낮은 요소 분배 방식을 가리킨다.

‘백척간두, 갱진일보(百尺竿头, 更进一步: 이미 충분히 향상되었는데, 더욱 분발하여 더 큰 발전을 성취하다.)’, 상하이 자유무역시험구는 최근 3년간 얻어낸 성적으로 자만하거나 태만하지 않았다. 시종일관 처음 그 모습 그대로 단호하고 진취적이며 근면한 모습을 보여주고 있다. 이번 ‘방안’에는 제도 개선을 핵심으로 하되, 국제 경제무역 통행규칙과 연계된 제도적 장치를 마련하겠다는 뜻을 견지하고 있다. 또한, 계속해서 세계 최고 수준의 자유무역지대들을 비교 대상으로 하여 단점과 약점을 찾아내고, 국제 선진 수준의 자유무역지대 조성을 목표로 하여 무역과 투자의 자유화 및 편리화를 위한 개혁 방안을 전면 추진하고 있다. 이와 동시에, 개혁의 ‘시스템 통합(system integration)’을 강화하고, 제도 혁신의 체계성, 정체성, 협동성을 강조한다. 발전의 연동은 상하이시의 개혁과 자유무역시험구 간 연동의 강화를 중시하고, 상하이 국제 금융센터 및 글로벌 영향력을 지닌 과학·기술개발 센터와의 연동을 중시한다. 또한, ‘일대일로’ 건설 사업과 장강 경제권 개발 등의 국가 핵심 전략에 주동적으로 협조하여 자유무역시험구로 인한 경제적 반사 효과를 충분히 발휘하는 것에 중점을 두고 있다. ‘담대하게 도전하고, 과감하게 시험하며, 자주적으로 개혁하자(大胆闯、大胆试、自主改)’라는 슬로건이 상하이 자유무역시험구의 미래와 발전을 위해 필요한 정신이라 할 수 있다. **CSF**

💡 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.