

경제특별구에서 자유무역시범구까지 (부제: 중국의 대외개방 확대에 대한 분석)

쉬밍치(徐明棋) 상하이 사회과학원 세계경제연구소 연구원

중국은 개혁개방의 새로운 시대를 맞이한 이후 대외개방과 경제체제 개혁을 상호 추진 및 보완해 나갔다. 개방확대에 기반을 둔 중국의 체제 혁신은 일련의 특별 정책과 특수 기능을 지닌 지역 혹은 단지를 설치함으로써 새로운 개방정책을 펼쳐왔다. 이를 통해 우리는 중국의 개혁개방이 점진적이지만 지속적인 기능 향상 및 개방 수준의 확대의 방향으로 발전해나갈 것임을 알 수 있다.

1. 경제특구의 시범효과

중국은 가장 먼저 경제특구를 설치하였다. 1980년 중국 제5기 전국인민대표대회 상임위 15차 회의에서 광둥성(廣東省)의 선전(深圳), 주하이(珠海), 산터우(汕頭), 푸젠성(福建省)의 샤먼(廈門:아모이)에 경제특구를 설치하겠다는 국무원의 설치안이 통과됐다. 이는 중국의 대외개방이 가속화됨을 의미한다. 덩샤오핑(鄧小平)의 직접적인 지도하에 경제특구는 특별 정책을 통한 외자유치와 세계와의 연결고리라는 중대한 임무를 맡게 되었다. 경제특구가 단기간에 큰 성과를 거두면서 개방에 대해 의구심을 갖고 있던 사람들로 부터 개방정책을 인정받게 되었으며 이때부터 외자 유입이 급속도로 증가하여 중국에 선진화된 제조업 투자 및 기술을 가져다 주었고, 세계시장과의 연결고리가 되고 우수한 관리 능력을 갖추도록 하여 역내 경제성장을 촉진시키는 등 특수 지역 개방 정

책의 위력을 보여주었다.

경제특구의 성공을 토대로 중국 정부는 경제기술개발구, 고신기술개발구, 금융무역구, 수출가공구, 보세구 등 특수 기능을 지닌 대외개방 지역과 경제 발전 단지를 설치해 나갔다. 특수 기능을 지닌 단지의 가장 큰 특징은 바로 다른 지역에 비해 특정 기능 혹은 영역에서 대외개방 정도가 상대적으로 높으며 국제관행과 규칙에 따라 무역 및 투자활동을 펼친다는 점이다.

2. 경제기술개발구의 개방확대 효과

최초의 경제기술개발구는 중국이 지식 집약형 및 기술 집약형 산업을 발전시키기 위해 연해 개방도시에 설치한 특수 지역이었지만 그 후 전국에 확장 설치되었다. 경제기술개발구에서는 외자 기업에 대해 '2면3감반(兩免三減半, 2년 동안 세금 면제, 3년간 감세 50%)' 정책과 기업 내 사용되는 기계 설비 수입 시 면세 혜택과 같은 경제특구의 일부 특별 우대정책을 시행할 수 있다. 1984년 5월 중국은 다롄(大連), 천황다오(秦皇島), 톈진(天津), 옌타이(煙台), 칭다오(青島), 련윈강(連雲港), 난통(南通), 상하이(上海), 닝보(寧波), 윈저우(溫州), 푸저우(福州), 광저우(廣州), 잔장(湛江), 베이하이(北海) 등 14개 연해 항구도시를 개방하기로 정식 결정하였으며 이 지역에 15개 경제

기술개발구를 차례로 설치해나갔다. 1986년 8월과 1988년 8월 상하이(閔行), 홍차오(虹橋), 차오허징개발구(漕河涇開發區)를 경제개발개발구로 지정하였다. 그후, 전국에 기술개발구가 급속도로 생겨나기 시작하여 2017년 기준 중국의 각 성(省)과 시(市)에 219개 경제기술개발구가 지정되었다. 경제기술개발구는 주로 화베이(華北), 화둥(華東) 및 화중(華中) 지역에 분포되어 있고 그중에서도 특히 상하이(上海), 장쑤(江蘇), 저장(浙江), 산둥(山東) 등 동부연해지역에 집중되어 있다.

경제기술개발구는 선진 기술 및 관리 노하우 도입, 대외개방 확대, 내부 개혁 추진, 경제 발전 도모를 위해 설치된다. 이런 의미에서 보았을 때 경제기술개발구의 설치하는 중국의 대외개방전략의 일환으로 경제 특구의 노하우를 쌓고 대외개방을 확대함으로써 국가에 필요한 선진 기술과 관리 노하우를 도입하며 기술 혁신과 중국 전체의 경제 발전을 이끌기 위함이다. 이와 더불어 개방을 통해 경제 관리 체제 개혁을 추진하며 개혁과 개방을 결합해 체제혁신의 길을 모색하는 데 목적을 둔다.

3. 수출가공구와 보세구의 개방 확대

수출가공구는 중국 대외개방 정책의 또 다른 주요 일환이다. 수출가공구는 세관의 특별관리감독구역에 속하는 중화인민공화국 경내 지역으로서 중국 세관으로부터 기타 지역과는 다른 특별 우대를 받게 된다. 구체적으로는 첫째, 특별구역 외 지역(수출가공구 밖의 국내)에서 수출가공구로 들어오는 모든 제품은 수출로 인정되어 공급업체는 수출환급을 받을 수 있다. 둘째, 해외에서 수출가공구로 들어오는 설비, 원재료, 중간재에 대해 관세면제나 증치세를 면제한다. 셋째, 수출가공구에서 구외로 수출되는 모든 제품은 관세와 수입환절 증치세를 부과한다. 넷째, 수출가공구에서

구외로 수출되는 모든 제품은 일반 무역으로 수출가공구 내의 기업은 증치세나 수출환급 대상에서 제외된다.

수출가공구는 다국적기업의 중국 투자를 유치하기 위해 설치된 지역으로 수출가공생산 업체에 편의를 제공하고 있다. 상대적으로 저렴한 중국의 인건비를 이용하며 원자재 혹은 부자재는 해외에서 수입해오고 대부분의 제품을 해외로 판매하는 다국적기업이 중국의 수출가공구에 생산라인을 만들어 중국의 수출을 이끌고 일자리를 창출하며 경제발전의 활력을 불어주었다. 이 뿐만 아니라 기술 이전과 유출에도 지대한 영향을 미쳤다. 현재 국가가 지정한 60개가 넘는 수출가공구는 주로 동부연해지역과 중서부지역에 분포되어 있다.

앞서 언급한 각종 특수 지역의 발전 외에도 중국은 수출가공 촉진과 세계 생산체제에 편입하기 위해 보세구를 설립하여 외향형 기업에 특별 세관 관리 원화와 대외개방 확대를 위한 정책적 지원을 하고 있다. 1990년 6월 국무원의 승인을 받아 중국 대륙 내에 최초의 보세구인 상하이 와이가오차오 보세구를 설치한 바 있다. 1992년 이후에는 동부 연해 항구도시에 15개 보세구를 차례로 설치해 나갔고 당시에는 수출입상품의 세관 관리감독 체제를 개선하는 데 목적을 두었다. 효과적인 관리감독 전제하에 수출입상품에 더 많은 편의를 제공해주었다. 예를 들면, 수입된 원자재, 부자재, 샘플, 중간재 등 수출가공, 분할 포장, 운송에 사용되어 결국에는 국제시장에 수출되는 상품에 대해선 관세와 증치세를 일시적으로 면제하는 것이다. 이는 수출가공기업과 중계무역기업에게 있어 재무 및 물류 원가를 절감하는 데 도움이 된다. 보세구의 설립은 해당 지역의 경제 발전을 촉진시켰으며 중국 경제와 세계 경제 발전의 새로운 접합점이 되었다. 중국의 대외개방 지역 범위가 동부 연해

지역에서 내륙 지방과 서부 지역으로 확장됨에 따라 연해지역의 경제구조 조정이 불가피해졌으며 일부 전통적인 가공무역 역시 중서부로 이전되고 내륙 지방은 보세구의 혜택이 필요하게 되었다. 2008년 이후, 내륙 지방에 새로운 보세구가 생겨나기 시작했고 동부 지역에서 점차 서부 지역으로 확장되었다. 현재는 티베트를 제외하고 모든 지역에 보세구가 설치되어 있다. <세관 특별 관리감독 지역의 과학적 발전 촉진을 위한 지도의견>(2012년 국무원이 발표한 58호 문건)의 구체적인 내용은 다음과 같다. 특별 관리감독 지역의 최적화를 도모하며 추가 설립된 특별 관리감독 지역 역시 원칙적으로 모두 '종합보세구'라고 칭한다. 기본적으로 정해진 면적을 초과하지 않는다는 전제 하에 기존의 수출가공구, 보세물류구, 국경간산업구, 보세항구 및 조건에 부합하는 보세구를 모두 종합보세구로 통합한다. 특별 관리감독 지역의 총량을 엄격히 제한하고 반드시 필요에 의해 설치되어야 하며 신설 수를 적절히 조정하고 최적량 유지라는 원칙에 따른다. 현재 중국의 역내 특별 관리감독 보세구는 총 100여 개다.

4. 자유무역시범구, 개방형 경제의 새로운 체제 설립

2013년 9월 29일 국무원의 승인을 받아 중국 대륙 내에 최초의 자유무역시범구인 중국 상하이 자유무역시범구가 정식 출범했다. 상하이 자유무역시범구는 와이가오차오 보세구(1990년 6월 설립, 10km²), 와이가오차오 보세 물류원구(2004년 4월 15일 설립, 1.03km²), 양산 보세 항구(2005년 12월 설립, 14.16km²), 푸둥 종합 보세구(2009년 7월 설립, 3.59km²) 등 4개로 구성되며 출범 초기 총면적은 28.78km²이다. 2015년 4월 20일 일년간의 성공적인 운영으로 중앙 정부는 상하이 자유무역시범구의 면적을 28.78km²에서 120km²로 확대하기로 결정하였으며 광둥(廣東), 푸젠(福建), 텐진(天津) 등 3개 지역에 자유무역시범구

를 신설하기로 하였다. 후, 2017년 4월 1일 랴오닝(遼寧), 저장(浙江), 허난(河南), 후베이(湖北), 충칭(重慶), 쓰촨(四川), 산시(陝西) 등 7개 지역에 자유무역시범구를 추가 설치하였다.

자유무역시범구와 기존의 수출가공구 및 보세구의 차이점은 무엇일까? 또한, 자유무역시범구를 설치하는 이유는 무엇일까? 이에 시진핑 중국 국가 주석은 “자유무역시범구 설치의 핵심임무는 제도혁신이다. 기존 체제를 심화 및 개선하고 난관을 극복하며 장애물을 없애고 전면 활성화를 이루고 상사(商事) 제도와 무역관리 제도, 금융개방혁신 제도, 사중사후 관리감독 제도 등을 통합하며 법치화, 국제화, 원활화된 비즈니스 환경과 공정하고 통일되며 고효율의 시장 환경을 신속히 조성해야 한다”고 밝힌 바 있다. 현재까지 설치된 경제특구, 각종 단지, 개발구, 수출가공구 및 보세구는 기본적으로 특별 정책을 시행하고 있어 역내 다른 지역보다 높은 수준의 대외개방과 혜택을 누리고 있다. 외국자본과 기술 도입을 통해 새로운 생산 능력을 갖추고 현지와 해당 지역의 경제에 새로운 성장 동력을 불어넣어 주었다. 개방 확대 정책이 해당 지역의 경제 발전을 견인하고 있다 해도 과언이 아니다. 자유무역시범구는 특별 우대 정책을 통해 경쟁 우위를 얻는 것이 결코 아니다. 전국의 모든 자유무역시범구는 수출가공구 혹은 보세구의 관세나 국내 소득세 보다 더 많은 혜택을 받고 있지 않으며, 이 외에도 다른 특별 정책을 시행하고 있지 않다. 자유무역시범구는 체제 혁신을 통해 국제 관례와 기준에 부합하는 제도를 구축하고 이로써 국가의 새로운 개방형 경제 체제 건설에 기여하고 있다.

5. 자유무역시범구 제도개혁 및 혁신의 성과

상하이 자유무역시범구의 4년간 경험을 비춰보았을 때 그간 자유무역시범구는 아래의 네 가지 측면에서

과감한 개혁개방을 실시해 많은 성과를 거두었다.

첫째, 투자관리 체제개혁을 가장 먼저 추진했다. 기존의 포지티브 리스트 항목의 비준 제도를 변경하여 외국기업에 네거티브 리스트 관리제도와 내국민대우를 시행하였다. 이는 중국 내 다른 지역의 개혁에 기반이 되었다. 네거티브 리스트는 2013년 출범 당시 190개였으나 2014년에는 139개로, 2015년에는 122개로 줄어들었다. 이 뿐만 아니라, 네 개의 자유무역구 모두 일괄적으로 적용해 자유무역구의 대외개방 목표가 더욱 분명해졌다. 2017년에는 네거티브 리스트가 95개로 줄어들어 대외개방이 확대됨을 확인할 수 있다.

둘째, 무역 원활화의 혁신을 거두었다. 세관, 검역 및 관련 업무까지 모두 통합된 전자 통관 플랫폼을 이용해 온라인 상에 모든 데이터를 입력하게 된다. 현재 20여 개의 정부부처가 이 플랫폼에 등록되어 있어 기업들은 각 부처를 찾아갈 필요 없이 플랫폼을 통해 필요한 서류를 신청할 수 있게 되었다. 수출입품의 경우 단일 창구 통관 모델을 실시하고 있다. 한 개의 창구에서 모든 심사가 이루어지기 때문에 기업의 통관 시간이 단축되었을 뿐만 아니라 물류 및 통관 비용 역시 줄어들었다.

셋째, 정부 행정 관리 체제의 전면적 개혁을 이끌었다. 자유무역구는 수백개에 달하는 정부의 사전 비준 및 각종 자질 심사를 없애 정부의 업무 처리 과정을 간소화하고 투명도를 높였다. 정부의 단독 비준과 업무 진행으로 행정 효율성을 크게 제고시켰다. 상하이 자유무역시범구와 푸둥신구정부에 사증사후 관리감독 제도를 시범 운행하였다. 국가 위원회에서 담당하고 있는 국가안전심사제도와 반독점심사제도 외에도 상하이는 사회신용체제 건설, 행정집행의 통합, 정부 데이터 공유 플랫폼 건설, 중개기관과 관련한

조직의 업계 자율 및 관리감독 강화 등 네 가지 측면에서 적극적으로 탐구해 사증사후 관리감독 프레임워크를 형성하였다.

넷째, 금융체제 개혁개방의 확대다. 상하이 자유무역시범구는 자본계정 자유화, 위안화의 경외 사용, 금융 서비스 개방 및 금융 시장 개방 등 새로운 정책을 시범 시행하였다. 그 예로, 자유무역계좌(FT계좌) 개설, 대외투자 외환 규제 완화, 기업의 위안화 양방향 캐시플링, 선물시장 개방, 건강보험 시장 개방 등을 들 수 있다.

다섯 번째, 서비스 무역이라는 새로운 영역의 개방이다. 상하이 자유무역시범구는 금융, 운송, 상업무역, 전문, 문화, 사회와 같은 서비스업을 개방 확대의 돌파구로 삼아 투자자의 자격요건을 완화하고 지분 및 경영범위 제한을 일시 중단 또는 철폐하여 국외 서비스업 기업의 중국 진출 규제를 대폭 완화하였다.

앞서 언급한 개혁개방 정책을 통해 향후 중국이 전면개방의 노선을 견지해 나갈 것을 알 수 있다. 뿐만 아니라, 중국의 개방이 기존의 정책 위주에서 점차 제도의 틀을 마련해 나가고 일방적인 외자 유치와 자원 활용에서 상호적으로 전환되어 외자 유치와 더불어 중국 자본의 해외 진출을 격려할 것을 의미한다. 중국 국가 주석은 중국의 대외개방을 계속해서 확대해 나갈 것이며 경제 글로벌화를 추진할 것이라고 수차례 언급한 바 있다. 경제특구에서 자유무역시범구 설치까지 중국 경제가 세계 경제와 한 발짝 다

가섰음을 알 수 있다. 

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.