

# 중국의 경제특구 건설·운영경험 연구

박 인 성(국토연구원)

## ◆ 논문 요약 ◆

중국 경제특구는 1980년대 이후 개혁개방정책 추진에 따른 구체적 시책 및 제도의 공간적, 사회적 실험장으로서 그 효과를 전국으로 확산시켜 나가는 역할을 수행하고 있다. 이같은 실험을 통하여 검증된 개혁개방정책과 시책들이 중국 전국으로 확대적용되면서 지령성 계획경제체제에서 사회주의 시장경제체제로의 이행기에 있는 중국의 경제발전과 경제체제 개혁을 선도하고 있다.

이러한 중국 경제특구의 역할은 우리에게 북한 경제특구와 대북한 정책과 관련하여 매우 중요한 시사점을 제공해 준다. 북한도 중국에 이어 합영법 제정과 나진·선봉 자유경제무역지대를 설치하는 등 외자유치와 특구 개발을 위하여 나름대로 노력해 왔으나 그 성과는 중국 경제특구와는 비교할 수 없을 정도로 상대적으로 저조하다. 이는 북한의 대내 경제개혁과 대외개방에

대한 의지와 태도가 중국에 비해 방어적이고 소극적이기 때문이라 판단된다. 이같은 북한의 태도는 아직까지 중국의 1978년 11기 3중전회의 개혁개방 선언 같은 대 결단이 없다는 점에서 기인한다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 중국의 경제특구 설치 및 개발·운영 경험에 대한 올바른 이해는 북한 경제특구의 성공적 추진을 위해 요구되는 전제조건 및 초기단계의 환경 조성과 향후 개발 및 운영에 유의한 함의를 도출하기 위한 기초가 된다고 할 수 있다.

이 글은 이같은 맥락 속에서 중국의 경제특구중 그 규모와 운영성과 면에서 대표적 사례라 할 수 있는 광둥성 선전 경제특구와 타이완과의 관계를 고려하여 설치, 운영중인 푸젠성 샤먼경제특구를 대상으로 특구 설치 배경과 건설 및 운영경험, 그리고 북한 특구에 대한 주요 함의를 고찰, 분석하였다.

## I. 머리글

개혁개방정책은 중국 현대사의 방향을 근본적으로 전환시킨 역사적 사건이었으며<sup>1)</sup>, 정책의 구체적 추진과 실천은 1980년 이후 광둥성 선전(深

圳)을 필두로 주하이(珠海), 산터우(汕頭)와 타이완과 마주 보고 있는 푸젠성(福建省)의 샤먼(廈門) 등 동남부 연해항구도시에 설치된 경제특구에서의 실험을 통하여 시작되었다. 이 같은 실험을 통하여 검증된 개혁개방 정책과 시책들이 중국 전국으로 확대적용되면서 지령성 계획경제체제에서 사회주의시장경제체제로의 이행기에 있는 중국의 경제발전과 경제체제 개혁을 선도하고 있다.<sup>2)</sup>

한편, 북한은 1984년 합영법 제정과 1991년 12월에 나진·선봉 자유경제무역지대를 설치하는 등 외자유치와 특구 개발을 위하여 나름대로 노력해 왔으나 그 성과는 중국 경제특구와는 비교할 수 없을 정도로 저조하다. 이는 북한의 대내 경제개혁과 대외개방에 대한 의지와 태도가 중국에 비해 방어적이고 소극적이기 때문이라 판단된다. 이같은 북한의 태도는 아직까지 중국의 1978년 11기 3중전회<sup>3)</sup>의 개혁개방 선언 같은 대 결단이 없다는 점에서 기인한다고 할 수 있다. 중국 경제특구의 경험을 통해 알 수 있듯이 적극적인 대내 경제개혁이 보장되어야 대외개방을 통한 외자유치도 성공할 수 있다. 그러나 중국과 비교할 때, 북한의 대내 경제개혁 추

- 1) 개혁개방에 대한 중국정부 스스로의 자체평가는, “지난 세기에 중국공산당이 영도한 제2차 위대한 혁명”이란 말로 요약된다. 개혁개방은 비록 전쟁을 거치지 않고 점진적으로 진행되었지만 중국사회에 근본적인 변화를 대동한 위대한 혁명이라 평가하고 있으며, 그러한 개혁개방이 시작된 경제특구는 개혁개방의 성지(聖地)라고도 일컬어지고 있다. 劉琳, “從深圳經濟特區看我國改革開放的歷史功績”, 『唯實』(南京:1996.12); 『特區與開發區經濟』, (北京: 中國人民大學書報資料中心 複印報刊資料, 1997.3), p. 18.
- 2) 1990년대 이후, 중국정부의 중점 개발축이 개혁개방 초기의 주강(珠江)삼각주지역을 중심으로 하는 동남부 연해지역에서 푸둥(浦東)지구와 상하이시를 중심으로 하는 장강(長江)삼각주 지역으로 옮겨 가고 있다. 그러나 푸둥지구 및 상하이시를 중심으로 하는 장강유역 개발을 본격적으로 추진하겠다는 중국정부의 결정도, 1980년대에 광둥성과 푸젠성내에 경제특구를 선정하고 개발 운영하면서 추진해 온 개혁개방정책의 실험성과에 대한 자신감을 기초로 하고 있다고 할 수 있다.
- 3) 중국의 개혁개방정책 채택이 정식으로 확정, 공포된 회의이다. 1976년 마오쩌둥(毛澤東)의 사망으로 문화혁명이 종결되면서 4인방이 타도되고, 덩샤오핑(鄧小平)을 중심으로 하는 실용주의파가 정권의 주도권을 잡은 후, 1978년 12월에 개막된 ‘중국공산당회의’이다. 이 회의에서 향후 국정운영의 기본방침을 ‘개혁, 개방, 활성화(搞活)’로 확정하였다.

진은 아직도 매우 미흡한 수준이다. 즉, 북한은 중국에 비해 소유제 및 국유기업 개혁과 내부자본 축적을 위한 금융 및 가격체제 개혁 등에 상대적으로 소극적이다.

그러나 당면한 경제난을 타개하기 위해서라도 북한이 개혁개방 노선을 채택할 것은 불가피할 것이며, 개혁개방정책의 구체적 실험과 추진은 중국과 같이 특구에서 시작될 것으로 예상된다. 이 같은 맥락을 고려해 볼 때, 중국의 경제특구 설치 및 개발·운영 경험에 대한 올바른 이해는 북한 경제특구의 성공적 추진을 위해 요구되는 전제 조건 및 초기단계의 환경 조성과 향후 개발 및 운영에 유익한 함의를 도출하기 위한 기초가 된다고 할 수 있다.

이 글에서는 이 같은 문제인식하에 중국의 경제특구 설치배경과 운영과정상의 문제점 등을 분석, 고찰하고 북한 특구에 대한 정책적 함의를 제시하고자 한다. 중국 경제특구 중 주요 분석대상은 경제특구 지정시기나 면적규모 면에서, 또 각종 개혁개방정책 추진의 적극성과 성과 면에서 대표적인 사례라 할 수 있는 광둥성 선전 경제특구와 타이완과 마주보고 있는 푸젠성 샤먼 경제특구로 하였다. 중국 경제특구의 경험으로부터 북한에 적용하기 위한 함의와 교훈을 도출하기 위해서는, 중국 경제특구에 대해서는 물론 북한의 경제특구 관련 정책의 배경과 추진 현황에 대해서도 보다 구체적인 고찰이 필요할 것이나, 이 글에서는 지면관계상 중국 경제특구 개발경험의 정리와 분석에 초점을 맞추었으며 북한관련 내용은 주요 관련 내용을 비교분석하는 정도로만 다루었다.

## II. 중국의 경제특구 설치배경 및 과정

1970년대말 까지 광둥성 동남부 해안의 작은 어촌에 불과하던 선전의 운명을 바꾸어 놓은 경제특구 지정의 주요 배경과 과정은 무엇일까? 1976년 마오쩌둥(毛澤東)의 사망과 뒤이은 4인방 타도와 함께 10여년 동안 지속된 '문화대혁명'이 실질적으로 종료된 후, 중국의 지도자와 인민들은 비로소 광기어린 이상과 대중적 흥분상태에서 벗어나, 차분히 세계정세속의 중국의 위치를 돌아보았다. 당시 신중국 건국 30주년을 앞두고 있

었으나 아직 2억 이상의 농민이 추위와 배고픈 문제 해결선(溫飽線) 아래 있었다. 당시의 중국경제는 미국과 유럽의 선진국들과는 비교도 안될 정도 이었고, 아시아권에서도 이전에 중국의 내륙지방과 같은 수준의 빈곤상태에 있던 홍콩, 싱가포르, 타이완, 한국이 선진국의 산업구조 조정과 세계시장 조정의 기회를 포착, 활용하여 아시아의 4마리 작은 용이라 불리며 신흥공업국의 대열에 진입하고 있었다.<sup>4)</sup>

역설적으로 말하자면, 문화대혁명은 중국 인민들에게 전통 사회주의 모델로부터 분리하여 활력있는 사회주의 정치, 경제체제를 건립하여야만 국가와 사회의 생산력을 회복하고 부단히 발전시킬 수 있다는 것과 개혁을 하지 않으면 출로가 없다는 점을 뼈저리게 인식하게 해주었다. 따라서 대내개혁과 대외개방은 필연적인 선택이었다. 그러나, 다른 한편으로 중국은 영토가 광활하고 인구가 많아서 만일 한꺼번에 모든 걸 풀고 바꾼다면 천하대란을 유발할 것이며 수습할 방법이 없을 것이라는 점도 고려하지 않을 수 없었다. 이러한 두 가지 난제(難題)의 경계 속에서 개혁개방의 실험장과 창구 역할을 담당하도록 선택된 것이 경제특구였다. 이처럼 경제특구는 중국 전체의 경제개혁과 대외개방에 매우 중요한 의의를 가지며, 초기단계부터 막중한 역사적 사명을 부여받았다.

경제특구 설치 구상의 기원은 1978년 중국정부가 홍콩에 설립한 투자유치국(招商局)에 한 기업이 제출한 건의에서 비롯되었다. 당시 이 기업은 '건의'를 통하여 그 업무범위를 중국 본토에 까지 확장하는 것을 허가해 달라고 요청하였는 데, 그중 하나의 방안이 홍콩과 인접한 중국 내 일단의 지구 내에 일종의 수출상품생산기지를 건설한다는 것이었다. 이 기지의 성격은 당시 중국내에 있었던 수출상품기지와는 명확하게 달랐으며, 동남아 국가들에 건립된 수출가공구와 유사하였다. 그 해 말에 개최된 중공 11기 3중전회 직후, 이 건의는 매우 빠르게 현실화되었다. 당시의 상황과 추진 과정을 구체적으로 정리해 보면 다음과 같다.

1979년 1월, 중국공산당 광둥성 위원회 제1서기 쉬중선(聶仲勛)이 중공 11기 3중전회의 정신을 전달하고자 산터우(汕頭)시로 가면서 같은 구상을 광둥성 당위원회에 건의하였다. 우선 산터우에 타이완이 운영하고 있

4) 蘇東斌, 『中國經濟特區史略』, 廣東經濟出版社, 2001.5, pp. 41~42

는 수출가공구와 같은 특구를 건설하지는 것이었다. 산터우를 선택한 이유는 역사적으로 개방의 전통이 있으며 지리적 위치가 외진 항구도시라는 점이었다. 따라서 만일 어떤 부작용이 발생하여도 주변지역 파급영향으로 인한 위험을 최소화 할 수 있다는 것이었다.

이 같은 건의에 대해 광둥성위원회와 성(省)혁명위원회는 토론을 거쳐, 우선 바오안현(寶安縣: 선전시의 전신)과 주하이현(珠海縣)에 수출특구를 설치하기로 하고 당중앙과 국무원에 건의하였다. 그해 2월에 중국 국무원은 광둥성 바오안현과 주하이현에, 공업과 농업이 결합된 수출상품생산기지, 홍콩과 마카오의 관광객을 유치하기 위한 관광지구, 새로운 형태의 국경도시를 건설하는 방안 등을 작성하였다. 이어서 같은 해 3월에 국무원과 광둥성 계획위원회는 바오안현을 선전시로 주하이현을 주하이시로 개명, 승격시키고 광둥성의 감독을 받도록 결정하였다.

경제특구 설치가 결정되는 중요한 대목은 동년(1979년) 4월 5일부터 28일 까지 베이징에서 개최된 국무원 중앙공작회의에 참석한 광둥성 공산당 서기 쉬중순(習仲勛) 등이 당 중앙의 지도자들에게 보고한 다음과 같은 내용이다. “만일 광둥성이 하나의 독립된 국가라면, 수년 내에 경제를 급성장 시킬 수 있다. 그러나 현재의 체제 하에서는 쉽지 않다.”<sup>5)</sup> 이어서 그는 중앙정부의 권리 하방(下放), 홍콩과 마카오에 인접한 선전과 주하이 그리고 중요한 화교의 고향인 산터우시에 수출가공구 설립을 요청하였고, 동시에 광둥성에게 대외경제무역활동상의 자주권을 달라고 요청하였다. 회의기간중 쉬중순은 예젠잉(葉劍英)의 주선으로 당시 최고지도자인 덩샤오핑(鄧小平)의 자택에서 덩에게 광둥성 위원회의 구상을 보고하였다. 덩은 이 보고내용에 대해 지지를 표시하며 다음과 같이 격려했다. “그게 바로 특구 아닌가?…… 단, 중앙정부는 돈이 없다. 당신들이 스스로 노력하여 필사적으로 혈로를 개척하라.” “필사적으로 혈로를 개척하라”(殺出一條血路)는 덩샤오핑의 말에서 당시 중국 지도부의 경제특구 설치 결정이 얼마나 어렵고 비장한 상황에서 이루어진 것인 지를 짐작할 수 있다.<sup>6)</sup>

5) 湯應武, 『1976年以來的中國』, 經濟日報出版社, 1997, p. 193.

6) 董輔乃主編, 『中華人民共和國經濟史』, 經濟科學出版社, 1999.9, p. 8.

蘇東斌, 『中國經濟特區史略』, 廣東經濟出版社, 2001.5, pp. 46~47.

이어서 중국공산당 중앙위원회와 국무원은 작업팀을 광둥성과 푸젠성에 파견하여 현지조사를 시행하고, 두 성의 지도간부들과 공동으로 특구 설립에 관한 문제를 연구, 검토하였다. 동년(1979년) 7월에 광둥성정부는 국무원에 선전시를 '수출특구'로 지정하여 특수정책과 융통성 있는 시책을 시행하겠다고 신청하였다. 이에 대하여 공산당 중앙위원회는, 광둥성과 푸젠성이 대외경제활동에 있어서 선도적인 역할을 하며, '특수한 정책과 융통성있는 시책'을 시행하도록 한다는 방침을 확정하였고, 동시에 광둥성의 선전, 주하이, 산터우와 푸젠성의 샤먼에 '수출특구'를 시험적으로 설치한다고 결정하였다. 경제특구의 실험장 역할을 충분히 발휘하도록 하기 위하여, 공산당 중앙위원회는 경제특구에 보다 큰 융통성을 부여하였다. 즉, 특구는 국내의 현행체제를 벗어날 수 있으며, 사회주의 제도 하에 국가의 거시적 통제와 시장조절이 상호결합된 모델의 운행기제를 적극적으로 시행·관찰하며, '중국 특색의 사회주의(有中國特色的社會主義)'를 건설하기 위한 정책과 시책들에 대한 실험을 진행하고 시범을 보일 수 있다고 규정하였다.<sup>7)</sup>

당시 중국 국무원은 특구는 '정치특구'가 아닌 '경제특구'라는 점을 특별히 강조하였다. 즉, 경제특구는 특수하고 융통성있는 경제정책과 시책의 시행을 통하여 지역의 입지적 우세조건을 발휘하도록 하고, 외자유치와 다양한 대외경제협작 추진을 통하여 선진기술을 도입하며, 대외교류를 통하여 국제경제와 기술의 발전추세를 관찰·연구하고 국제시장의 각종 정보들을 수집하고, 간부들을 훈련하고 인재를 양성하는 것이 목적이었다. 그러나 중국정부가 '정치특구'가 아닌 '경제특구'임을 되풀이하여 강조하였음에도 불구하고 경제와 정치는 결국은 연관될 수 밖에 없는 것이다. 이는 당시 중국 정부의 경제특구 정책 채택의 배경에 반환·귀속을 앞두고 있던 홍콩(1997년 귀속)과 마카오(1999년 귀속)의 경제발전을 지속시키며 반환·귀속과정을 원만하게 관리하기 위해서, 또 타이완과의 통일정책 추진을 위한 1국가2체제(一國兩制)의 실험이라는 측면이 매우 중시되었다는 점으로도 알 수 있다.

7) 중국공산당 1979년 50호 문건

### Ⅲ. 선전 경제특구의 건설 및 운영경험

#### 1. 선전 경제특구의 건립과 발전

홍콩과 연결해 있는 광둥성 선전 경제특구는 마카오를 대상으로 하는 주하이와 함께 가장 먼저 경제특구로 지정되었고, 개혁개방 이후 중국정부가 추진해 온 정책과 시책들에 대한 실험을 주도해 오고 있다. 선전이 정식으로 '경제특구'로 명명된 것은 1980년 5월에 중공 중앙과 국무원이, 특구 건설을 적극적으로 옹호 및 비준하고, 특구의 명칭을 '수출특구'에서 '경제특구'로 바꾼 후부터 이다. 동년 8월에 개최된 제5기 전국인민대표대회 상무위원회에서는 '광둥성 경제특구조례'가 비준되고 경제특구의 설치를 대외적으로 공포하였다. 이어서 1981년 7월에 중공 중앙은 광둥성과 푸젠성도 참석한 경제특구 작업회의 결정을 근거로 하여, 선전경제특구의 공간적 범위를, 동쪽으로는 따핑만(大鵬灣)부터 서쪽으로는 셔커우(蛇口)까지 49km, 남쪽으로는 홍콩의 선전강(深圳河), 북쪽으로는 베이즈지(貝仔脊)까지 평균 7km의 길쭉한 형태의 지대로 총면적은 327.5km<sup>2</sup>로 하고, 특구의 성격은 공업, 상업, 농업, 목축업, 주택, 관광 등 다양한 업종의 종합성 경제특구라 확정하였다.

건설초기에 선전 경제특구내에는 오직 몇채의 농민과 어민의 거주지인 자연촌이 형성되어 있었고, 기타 지방은 황무지로서 공업기초가 박약하였다. 선전 경제특구의 건설은 우선 자금부족, 경험부족, 물자부족, 인재부족 등의 문제에 직면하였다. 이같은 문제에 대응하여, 특구 건설 수년전, 주로 대규모 토지를 정리(平整)하고, 도로, 용수, 전기 등 기반시설의 계획과 건설을 진행하여, 기업과 자본유치와 삼래일보(三來一補)<sup>8)</sup>산업을 위

8) 삼래일보(三來一補)란, 來樣加工, 來料加工, 來件裝配, 補償貿易의 생산 및 무역 방식을 의미하며, 상품의 디자인 등을 위탁자인 외국기업의 요구에 맞추어 생산, 수출하는 방식(來樣加工), 외국기업이 원재료와 부재료의 일부 혹은 전부를 제공하고 중국기업은 이를 이용하여 위탁자가 요구하는 제품을 생산, 수출하는 위탁 가공방식(來料加工), 외국기업이 제공하는 부분품을 조립하여 완제품은 전량 위탁자에게 인도하고 중국기업은 조립비용만을 받는 방식(來件裝配), 외국기업으로부터 기계설비, 기술, 특정원료 등 생산자료를 공급받아서 생산한 제품을 위탁자에게 다시 수출하되 생산자료 대금을 완제품으로 변제하는 방식(補償貿易)이다.

한 공장용지를 제공하였다. 선전시는 '밖에서 끌어와 안으로 연결한다(外引內聯)'는 기능을 충분히 발휘토록 하고, 재정대출, 차관, 토지임대, 외자유입 등의 방식을 통하여, 대량의 자금을 모집하였으며, 동시에 내륙인 베이징, 상하이, 시안(西安), 우한(武漢) 등의 도시에서 일련의 특혜정책을 통하여 대량의 시급한 공정기술, 관리 방면의 인재를 유치하였다. 이러한 시책은 주택, 호구문제 해결, 가족동반 이주 및 직무 제공 등을 포함하였다. 정식으로 경제특구를 건립한 후에, 광둥성 위원회는 선전시의 정치, 경제상의 대우를 성정부 소재지인 광저우(廣州)시와 동등한 부성급시(副省級市)로 한다고 결정하였고, 선전특구 당위원회와 인민정부에 더욱 큰 권리를 부여하였다. 1981년 8월 전국인민대표대회 상무위원회에서, 국무원이 제출한 '광둥성 경제특구 조례'를 통과시켜, 외국인과 화교자본의 투자유치를 위하여 자산 이익과 합법적 수익의 보호를 보장하였다.

경제특구 지정 이후 1990년대말 까지 약 20년의 기간중 선전시가 달성한 급속한 성장은 세계 도시발전사에서 유례가 없는 것이었다. 이 기간 중 선전시 주요 경제지표의 년평균 증가율을 보면, 국내총생산액 35.9%, 공업총생산액 57.4%, 지방예산재정수입 52.4%이다. 소위 '선전 속도'라 불리며 세계의 주목을 받고 있는 이같은 성장속도는 아시아의 작은 용이라 불리는 신흥공업국가들에서도 유례가 없는 기록이다. 이같은 '선전속도'가 주춧던 때는 1989년 베이징에서 6·4 천안문시위사건이 무력 진압된 이후 중국 지도부내에 보수파의 목소리가 커진 약 2년간의 기간이었으며, 이 기간 중에 급성장으로 인한 거품을 정돈하였다.<sup>9)</sup> 1992년 춘절(春節) 휴가 기간에 최고지도자 덩샤오핑이 선전과 주하이 등 남부 지방을 돌며 지방정부 지도자들에게 더욱 과감한 개혁과 개방을 독려한 후<sup>10)</sup>, 개혁개방 정책을 시행하는 지역범위는 더욱 확대되었다.

이에 따라 개혁개방은 다시 힘을 받고 가속화 되었다. 그 해(1992년)

9) 이 기간을 '治理整頓期'라고 부른다.

10) 소위 '南巡講話'이다. '南巡講話'란 1989년 6월 천안문시위 사건 이후 약 2년여 기간의 治理整頓기간을 거친 후, 1992년 춘절휴가 기간에 덩샤오핑이 선전을 비롯한 광둥성 일대와 상하이를 순방하면서 행한 연설을 말한다. 이 연설을 통하여 최고지도자가 더욱 과감한 개혁개방의 추진을 독려하면서 천안문사건 이후 주춧던 개혁개방정책이 다시 적극적으로 추진되었다.

7월 1일에는 전국인민대표대회 상무위원회가 선전시 인민대표대회에 입법권을 부여하였다. 동시에 선전시 계획위원회와 시정부는 바오안현을 폐지하고, 바오안구(寶安區)와 룡강구(龍崗區)를 설립하였다. 1993년 1월 1일에는 선전시 행정구역이 확대되어 5개의 구(區)가 설치되었으며 총면적이 2,020km<sup>2</sup>에 달하였다.

## 2. 선전 경제특구에서의 개혁정책 실험연혁

### 1) 셔커우(蛇口)공업구의 건설

셔커우공업구는 선전 경제특구의 건설 초기과정에서 개발, 건설된 대표적인 개발구로서, 선전시의 서남부 셔커우반도(蛇口半島)의 남단에 위치하며, 홍콩과 바다를 사이에 두고 마주 보고 있다. 셔커우공업구가 갖는 중요한 의미는 공업구의 개발 및 발전과정 중 많은 개혁조치들이 전국 최초로 도입 또는 창조되었으며, 중국 전국의 개혁개방을 선도하였다는 점이다. 예를 들면, 중국 최초의 대외개방공업구, 노동고용제도 개혁 및 노동계약제 실시, 간부제도 개혁 추진(직급 동결, 개방형임용제, 선거를 통한 간부 선출 등), 직공 주택제도 개혁, 봉급제도 개혁, 외자기업 유치, 공정 건설 입찰제도 실시, 기업투자경영에 의한 통신공사와 전기공사 설립, 주식제 투자유치은행(招商銀行) 및 보험회사(平安保險公司) 설립, 주식회사가 경영하는 철도(平南鐵路), 보안서비스회사, 변호사 사무소 등이다.

### 2) 개혁정책의 실험 연혁

선전경제특구는 그 목표를 시장조절 위주의 경제운행기제 건립과 '시장지향(市場取向)'임을 명확히 하였다. 이에 따라 전국에서 우선적으로 경제체제와 관리체제 개혁을 진행하였으며, 사회주의시장경제체제와 경제운행기제 건립을 시작하였다. 예를 들면, 우선 물가개혁을 추진하였고, 일부 상품과 노동의 가격 규제를 풀어 시장에 맡기었으며, 노동고용제도와 임금제도를 개혁하였다. 또한 국유기업의 주식제 개조와 이사회(董事會) 지도하의 사장(經理, 廠長) 책임제 시행, 기업재산권과 국유토지사용권의 유상

양도 시행, 증권시장과 외환시장 개장, 생산자자료시장과 선물시장 건립, 생산요소의 상품화와 시장화, 주택제도 개혁, 실업과 양로보험 및 의료보험 개혁 등을 시행하였다. 또한 이에 대응하여 각종 사회중개조직을 건립하고, 업종협회를 발전시켰으며, 사회의 자율적 관리기능과 범위를 확대하고, 점진적으로 제도화, 법규화된 시장경제운영기제를 건립하였다.

선전 경제특구에서 시행한 주요 개혁정책중 중국에서 최초로 시행한 정책들을 1980년대와 '90년대로 나누어 정리해 보면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 선전시의 주요 개혁정책

	주요 개혁정책
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 셔커우공업구의 공정개발을 전면적인 입찰 도입으로 실행, 외국기업에 토지사용권 유상 양도 및 토지사용비 징수(1980).</li> <li>• 물가개혁 시행(1981).</li> <li>• 유형별 기업 및 사업단위에 노동계약제 추진, 최초의 외자은행(南洋商業銀行) 선전 지점 설립(1982).</li> <li>• '선전시 사회노동보험 임시규정' 공포·시행, 계약 노동자에 대한 사회노동보험 실시, 기업봉급제도 개혁(1983). 기관, 사업단위의 봉급제도개혁(1984).</li> <li>• 외환조절센터 건립, 특구내 기업의 소득세 세율 통일(1985).</li> <li>• 국영기업에 대한 주식제 개혁 시작, '선전 경제특구 국영기업 주식제 실험지구 임시규정' 공포(1986).</li> <li>• 국유토지사용권 유상 양도, 국유자산관리와 경영 담당 투자관리기업 건립, 샤틀우자오(沙頭角) 보세공업구 건립, 주식 공개 상장 은행(深圳發展銀行) 개업, 현대증권기업(深圳證券公司) 설립, 주식제 상업은행(深圳招商銀行) 성립(1987).</li> <li>• 주택분배방식 개혁: 실물분배에서 현금보조로(1988).</li> </ul>
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내외에 국유기업 공개 양도, 선전증권거래소 업무 개시(1990).</li> <li>• 보세생산자자료시장 개장, 선물(期貨)거래소(深圳有色金屬交易所) 성립(1991).</li> <li>• 기업의 행정직급 구분을 취소, 국제관례에 의거하여 기업 분류, 기업 등록등기를 심사비준제에서 승인제로 개정, 은행 업종에 자산위험관리 시행, 국내외 재산권거래기구(產權交易所) 건립(1993).</li> <li>• 28개 기업을 현대기업제도 건립 실험점으로 선정: 행정주관부문으로부터 기업 독립 추진, 경영자 년봉제와 종업원 주주제 실험실시(1994).</li> <li>• 출입국 관리체제, 세수 징수 및 관리체제, 사회보장제도, 사회중개조직에 대한 개혁 추진(1995).</li> <li>• 시소속 국유기업 경영간부진 관리체제 개혁, 대형기업집단 건립, 비상장기업 주권 대리거래제 실험작업 추진(1996).</li> <li>• 시소속 국유기업에 대한 전면적인 기업제도 개조, 상업무역 유통체제 개혁, 외국기업에 내국인 대우 실시(1997).</li> </ul>

### 3. 선전시 산업의 발전

선전경제특구는 건립초기에 중앙정부가 제공하는 특수정책을 이용하여 홍콩 산업의 유입에 따른 대량의 외자를 유치하고, 노동밀집형 산업을 발전시켜, 극히 짧은 기간 내에 기존의 단일 농업구조를 타파하고, 전자공업 위주의 외향형 공업체계를 건립하였다. 선전의 1, 2, 3차 산업구조는 1970년의 37: 20.5: 42.5에서 1985년에 7.9: 46.8: 45.3으로 변하였다. 단, 이 시기에는 기업의 90%가 노동밀집형기업이었으며, 홍콩과 '앞 점포 뒤 공장(前店后廠)'의 형태를 형성하고, 피동적이고 보조적인 지위에 처해 있었으므로, 경쟁력이 약하여 일단 국제시장이 파동치면 풍랑을 이겨 내지 못하였다.

1986년부터 시작하여, 선전의 경제발전은 구조조정과 기술제고 단계에 진입하였다. 개혁의 심화와 동시에 관리체제의 완비와 효율을 추구하고, 국제시장 개척 노력, 국제분업에의 참여와 경쟁, 외자의 적극적 유치과정중 항목선정을 신중히 하면서 '수출형', '선진기술형'기업을 발전시켰다.

1980년대말에 이미 전자, 경공업, 의복방직, 식품음료, 기계, 건재, 화공, 의약을 중점 업종으로 하는 외향형 공업체계가 형성되었다. 1990년에는 1, 2, 3차 산업비중이 4.8: 49.6: 45.6으로 되었다.

1990년대 진입 이후, 선전시 당위원회와 시정부는 산업발전을 위한 기초인 수자원, 전기, 교통, 통신을 특구건설 제1의 위치에 놓았으며, 고신기술산업과 선진응용기술공업 발전을 적극적으로 추진하였다. 1994년에는 1,2,3차 산업비중이 2.4: 55.6: 42로 되어 제2차, 제3차 산업을 위주로 하고, 제1차산업을 보조로 하는 경제발전 틀을 형성하였다. 이에 따라 고신기술산업이 발전하였으며, 일군의 유명한 대표상품들을 창출하였다. 컴퓨터, 브라운관, 컴퓨터 디스켓, 자전거, 시계, 광섬유케이블, 음향기기 등은 중국 국내는 물론 해외시장에서도 이미 상당한 점유율과 양호한 평판을 얻었다. 또한 제3차산업 내부에 이미 금융, 상업무역, 운수, 관광, 부동산 등의 5대 지주산업이 형성되었다.

## IV. 샤먼 경제특구의 건설 및 운영경험

### 1. 샤먼 경제특구의 건립배경

샤먼은 푸젠성 동남부, 타이완 해협 서안에 위치하고 있는 저명한 항구도시이다. 배후에는 푸젠성의 창저우(漳州), 첸저우(泉州)평원이 있고, 타이완 본도(本島)와 펑후열도(澎湖列島)와 마주 보고 있다. 이 같은 지리적 환경 때문에 샤먼은 역사적으로 타이완과 깊은 연원을 가지고 있다. 그러나 개혁개방 이전의 30여년의 기간중, 대륙과 타이완은 상호 단절, 대치가 심각하였으며, 푸젠성은 해상방어선의 최전방에 위치하고 있는 관계로 계속 폐쇄상태에 있었다. 따라서 이 지역에 대한 국가 투자도 매우 적었으며, 경제발전도 침체되었다. 이러한 상황속에서 과거에 번영하고 부유했던 샤먼시도 장기간에 걸쳐 침체되었다. 1980년에 이르러 샤먼경제특구 성립 당시에, 샤먼시의 GDP는 6.9억위엔에 불과하였다. 반면에 당시의 타이완은 경제의 지속적인 고속발전을 이루어, 홍콩, 한국, 싱가포르와 함께 아시아 신흥공업화 국가를 대표하는 네 마리 작은 용 중의 하나로 부각하였다.

냉전종식 이후 평화발전의 국제형세와 개혁개방이라는 중국 국내환경은 타이완 해협 양안 관계를 개선하여 빠른 시일 내에 평화분위기를 조성하고 전국의 개혁개방에 경험을 제공할 것을 절실히 요구하고 있었다. 이 같은 상황속에서 중국정부는 타이완과 지리적 및 역사적 관계상 밀접하게 연결된 샤먼시에 경제특구를 건립하게 되었다.

### 2. 샤먼 경제특구의 개황

샤먼시는 푸젠성의 성정부 소재도시(省會)인 푸저우시(福州市) 다음의 대도시이다. 샤먼시의 총면적은 1,565km<sup>2</sup>이고, 해역면적 300여km<sup>2</sup>이며, 그중 샤먼본도(廈門本島) 면적이 133km<sup>2</sup>, 시가지(建成區) 면적은 71km<sup>2</sup>이다. 2000년 총인구는 131.3만명이며, 그중 경제특구 인구는 52.1만명이다. 샤먼의 최대 특징은 타이완과 해협을 사이에 두고 마주 보고 있다는 지리

적 조건이다. 현재 타이완 주민의 70%이상이 조상의 출신지가 샤먼, 창저우(漳州), 첸저우(泉州) 3개 도시를 포함하는 민남(閩南)삼각주지구이다.<sup>11)</sup> 민남삼각주지구는 역사적으로 중국 동남부 연해지역의 대외무역의 중요한 관문(口岸)이었으며, 인구의 해외유출 통로중의 하나였다. 즉, 샤먼 일대는 유명한 화교의 고향(僑鄉)이다.

샤먼시는 현재 스밍(思明), 카이위엔(開元), 구랑위(鼓浪嶼), 후리(湖里), 지메이(集美), 싱린(杏林), 통안(同安)의 7개 구(區)로 구성되어 있으며, 그중 스밍(思明), 카이위엔(開元), 구랑위, 후리(湖里) 4개 구는 경제특구이다. 구랑위 이외에 경제특구내의 기타 구(區)는 모두 샤먼 본도상에 있다. 스밍구는 변화한 상업지구(商業市區) 위주이고, 카이위엔구는 공업지구(工廠區)와 신개발구(新市區) 위주이며, 구랑위구는 유명한 경관관광지구(風景旅遊區)이고, 후리구는 신흥 외국기업 공업투자지구(外商工業投資區)이다. 샤먼 본도 밖에 위치한 지메이구는 농업위주에, 관광과 교육을 포함하는 유명한 화교향(僑鄉)으로 타이완기업투자지구(台商投資區)이다. 싱린구는 이미 일정 규모에 달한 공업구이자 타이완기업투자지구이다. 통안구는 샤먼시의 농부산물 기지이자 경공업, 식품업종의 원료기지이다.

### 3. 샤먼 경제특구의 건설과 발전과정

1980년 10월, 중국 국무원은 기존 샤먼 시가지로부터 7.5km 거리에 위치한 샤먼본도 서북부 후리(湖里)에 2.5km<sup>2</sup>의 경제특구를 확정하였다. 당시 경제특구가 설립된 4개 도시(선전, 샤먼, 주하이, 산터우)중, 기보유한 경제실력과 도시규모 면에서는 샤먼시가 가장 컸다. 당시 샤먼시 전체(郊區와 관할 縣 포함) 인구는 93만명이었고, 시구(市區) 시가지(建成區) 면적은 30km<sup>2</sup>이었다. 그 후, 샤먼 경제특구의 범위와 기능은 부단히 확대되었다. 1981년 10월 15일, 샤먼 경제특구는 후리지역으로 확장되기 시작하여, 1984년 3월에는 후리지구 2.5km<sup>2</sup>와 샤먼전도 및 구랑위전도

11) '台灣當局 "去中國化" 難突破六大瓶頸' 홍콩, 『大公報』, 2002년 2월 27일

134.45km<sup>2</sup>로 확장되었으며, 자유항 관련 정책도 실시되었다. 1988년 4월, 국무원은 샤먼시를 중앙정부가 직접 관리하는 계획단열시(計劃單列市)로 비준하였고, 성(省) 1급경제관리 권한을 부여하였다. 1989년 5월과 1992년 12월에는 하이창, 싱린, 지메이에 타이완기업투자구(台商投資區)를 설립하는 것을 비준하였으며, 지구내의 투자는 현행 경제특구에 준하여 처리하였다. 1992년 11월, 국무원은 샤먼시의 상위보세구(象嶼保稅區) 설립을 비준하였다.

경제특구의 건립은 샤먼의 개혁개방과 경제발전에 활력을 불어 넣었다. 1981~2000년 기간중 샤먼시 경제는年平均 18.3% 속도로 증가하였다. 2000년에 샤먼시 GDP는 501.9억위엔에 달하여, 1980년과 비교하여 29.9배 증가하였으며, GDP중 산업별 비중은 4.2 : 52.8 : 43.0으로 2차 산업 비중이 비교적 컸다. 1인당 GDP는 38,021위엔에 달하여 전국평균치의 5.4배에 달하였다. 20여년간의 경제특구 건설과정을 통하여 봉쇄되어있던 해상방어전초기지가 중국 대외개방의 중요한 관문이 된 것이다. 샤먼 경제특구의 주요 발전단계는 다음과 같이 세가지 단계로 구분된다.

### 1) 1981~83: 초기 창립단계

1980년 샤먼 경제특구가 성립되었고, 1981년 10월에 샤먼 경제특구 후리에서 건설공정을 시작하였다. 이 단계에서는 주로 기초건설을 진행하였다. 대표적인 것이, 특구내 기반시설 건설과 관련법규의 제정 등이었다. 3년의 기간중 2.5km<sup>2</sup>의 특구범위내에 후리수출가공구를 건설하였고, 샤먼 국제공항, 심수(深水)부두를 건설하였고, 부두내 비상연락 및 상호통제전화(程控電話)를 개통하였으며, 일련의 특구법규를 제정하여 특구의 발전을 위한 기초를 다졌다.

### 2) 1984~90: 발전 틀 형성단계

1984년에는 덩샤오핑이 샤먼 경제특구를 시찰하였고, 국무원이 '샤먼 경제특구 실시방안에 대한 보고(關於報審廈門經濟特區實施方案的報告)'를

비준하여, 샤먼 경제특구의 새로운 발전을 장려하였다. 특히 국무원의 비준은 샤먼 경제특구의 발전방향을 정한 것으로, 샤먼 경제특구 발전의 새로운 기점이 되었다. 비준내용은 국무원이 특구범위를 샤먼전도와 구량위전도까지 확대하는 것에 동의하며, 샤먼을 공업 위주, 관광, 상업, 부동산업을 겸하는 종합적이고 대외지향형 경제특구로 건설하며, 푸젠성과 내륙지역과의 경제연계와 기술협조를 강화하고 창구의 역할을 충분히 발휘할 것과 투자환경의 대폭 개선, 신개발구의 계획적 개발을 장려하는 것이었다. 이 같은 비준의 정신에 근거하여, 샤먼시는 외자유치과정중에 생산형, 수출주도형, 기술선진형 위주의 원칙을 중시하고, 유치항목과 외국인투자장려항목 및 공업기술 개조 항목 계획을 정기적으로 공포하여, 특구의 산업발전과 구조조정을 더욱 효과적으로 결합시켰다.

한편, 중국 국무원은 타이완기업의 투자를 장려하기 위한 규정을 공포하여, 외자유치와 개방 확대에 양호한 조건을 조성하였다. 1989년 5월 중국 국무원은 타이완 기업의 투자가 증가추세를 보이고 있는 상황과, 양안 경제교류와 무역 증대 전망을 기초로 하여, 타이완에 대한 샤먼의 입지적 우세를 보다 활발히 발휘토록 하기 위하여, 샤먼 경제특구와 샤먼시 관할의 하이창, 싱린지구를 타이완기업 투자지구로 설정하였다. 타이완기업 투자지구의 설립은 타이완 자본의 유치를 촉진하여 특구의 외향형 경제가 대폭 진전되었으며, 공업위주의 종합적이고 대외지향형 경제특구로 초보적으로 형성되었다.<sup>12)</sup>

양안경제 교류가 시작되던 초기에 샤먼 경제특구는 그 특수한 지리위치와 정책조건, 그리고 투자환경 등의 비교우위를 발휘하면서 타이완기업의 투자유치에 매우 중요한 작용을 하였다. 가령, 1986~89년 기간 중 계약액 기준 타이완기업 투자항목은 모두 227개(기타 국가와 지구를 거친 간접투자도 포함)로, 같은 기간 계약액 기준 전체 외국기업 투자항목수(461

12) 1984~1990년 기간 중, 샤먼시 GDP는 9.44억위엔에서 57.09억위엔으로 증가하여, 5배 증가하였다. 1인당 GDP는 956위엔에서 5,044위엔으로 증가하였으며, 공업생산총액은 12.02억위엔에서 78.69억위엔으로 6.5배 증가하였다. 수출입총액은 1.40억달러에서 11.53억달러로 8.2배 증가하였다. 계약액 기준 외국인투자액은 0.98억달러에서 5.66억달러로 5.7배 증가하였다.(廈門市統計局, 『廈門五十年回眸』(1949-1999), 『廈門市情·2001』)

개)의 49%를 점하고, 계약액 기준으로는 약 70%를 점한다. 또한 이 시기 타이완기업의 전국 투자총액의 절반을 점하였다.

### 3) 1990년 이후: 상대적 안정단계

1990년대 이래 특히 1992년 덩샤오핑의 남방순시(南巡) 이래, 샤먼시의 경제규모는 지속적으로 증가하였고, 지주산업은 더욱 공고해졌으며, 외자유치와 대외무역도 확대되었다. 그러나 이 시기에 중국 전국적으로 다층적이고 전방위적인 대외개방 틀이 형성되면서, 외국인투자는 상하이로 중심으로 하는 장강유역과 내륙으로 옮겨가고 있었다. 이에 따라 중국 전국의 대외개방 과정중 샤먼이 갖는 실험성 의의는 개혁개방 초기만 못하였으며, 경제발전 상황도 선전 경제특구와 1990년대 이후 개발이 추진된 상하이 푸둥지구의 수준에는 미치지 못하고 있다. 그러나 샤먼 경제특구는 아직도 비교적 빠른 경제발전 속도를 유지하고 있다.

1991~2000년 기간 중, 샤먼시의 GDP는 57.09억위엔에서 501.87억위엔으로 증가하였다. 그 중 8·5계획(1991~95) 기간중 년평균 증가율은 24.8%이며, 9·5계획(1996-2000) 기간에는 15.7%이다. 공업총생산액은 78.7억위엔에서 699.7억위엔으로 8.9배 증가하였다. 또한 전자, 화공, 기계, 방직, 식품, 건재, 전력 등 지주업종이 형성되었으며, 그 중 삼자기업이 샤먼시 공업중 중요한 지위를 점유하고 있다. 1990년대말에 이르러, 삼자기업(三資企業)<sup>13)</sup>이 샤먼시 공업생산액에서 차지하는 비중은 약 80%가 되었다.

1980년 경제특구 성립 당시, 샤먼시의 GDP는 6.40억 위엔으로, 푸젠성 GDP의 7.35%를 점하고 있었다. 경제특구 성립 후 20년 기간중, 샤먼시의 경제발전속도는 지속적으로 푸젠성 평균 수준보다 높았으며, 규모도 신속하게 증대하였다.(<표 2> 참고) 1999년 이래, 샤먼시 GDP의 푸젠성 점유비중이 10%를 초과하였으며, 2000년에는 12.8%에 달하였다. 개혁개방 이래, 푸젠성은 중국 전국에서 경제성장 속도가 가장 빠른 성중의 하나였다. 샤먼의 경제성장 속도는 푸젠성 경제성장의 평균속도를 초과

13) 삼자기업(三資企業)은 外商獨資, 中外合資, 中外合作經營企業을 의미한다.

하였다. 20년 기간 중 샤먼시 경제성장속도는 전국 평균 속도의 2배를 넘었다.

〈표 2〉 샤먼시, 푸젠성, 중국 전국의 GDP 성장속도 비교

(단위: %)

	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-1999	1981-1999
샤먼시	16.20	16.70	24.84	15.73	18.34
푸젠성	13.19	9.72	18.91	12.53	13.54
중 국	10.70	7.87	12.00	8.24	9.61

자료: 中國國家統計局, 『新中國五十年統計資料匯編』, 中國統計出版社1999年版.  
廈門市統計局, 『廈門五十年回眸(1949-1999)』, 『廈門市情·2001』

〈표 3〉 샤먼의 산업별 성장속도

(단위: %)

	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1982-1999
GDP	16.98	16.74	24.84	19.34
#1차산업	5.09	2.05	7.02	3.91
2차산업	14.27	22.49	30.01	23.21
3차산업	24.19	17.15	22.08	21.07
공업총생산액	18.30	25.55	30.89	25.00
#경공업	18.26	26.34	29.29	24.20
중공업	18.41	22.23	34.54	25.27
삼차산업 생산액	-	53.09	41.55	-

자료: 廈門經濟特區年鑒編輯委員會, 『廈門經濟特區年鑒·2000』, 2000, p. 268.

#### 4. 대외개방의 진전

샤먼은 대외개방 정도가 높고, 외향형경제 비중이 매우 큰 도시이다. 대외무역 성장속도가 빠르고, 해외무역의존도(수출입액의 GDP 비중)가 비교적 높고, 원료와 시장이 모두 국외에 있으며(兩頭在外), 대외무역에서 삼자기업의 역할이 두드러진다는 점이 중요한 특징이다. 1982~2000년 기간 중, 샤먼시 수출입총액은 1.51억달러에서 100.49억달러로 66배 증

가하였다. 그 중 1984~98년 기간 중, 삼자기업 수출입액 비중이 20~40%까지 차지하였다. 1993년 이후, 삼자기업 수출입액의 비중이 더욱 증가하여 40~50% 정도가 되었다. 이는 주로 일부 대기업의 수출증가로 인한 것이다. 동시에 산업구조의 변화도 수출구조 변화를 촉진하였다. 이전에 농부산물 위주의 수출에서 기계, 전자, 경방 등 완성 공업제품으로 변화하였다.

〈표 4〉 샤먼시 대외무역 수출입 현황

(만 달러)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
수출입총액	15128	14722	13986	30383	44398	27838	41576	87385	97129	115269
#삼자기업	-	-	-	5882	13080	6038	8198	17442	23032	-
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
수출입총액	173070	284168	409524	565087	603326	664506	776045	754736	796389	1004940
#삼자기업	-	72020	-	229110	251364	305500	385450	-	-	-

자료: 廈門經濟特區年鑒編輯委員會, 『廈門經濟特區年鑒·2000』, 1986, 1990, 1992, 1993~1998, 2000年, 廈門市統計局, 『廈門統計年鑒』, 1991, 1994年, 『廈門市情·2001』

## 5. 타이완과의 경제연계

샤먼 경제특구의 가장 중요한 의의는 타이완 자본 투자유치를 통하여, 타이완 동포의 귀향과 친척방문 관광 등을 연계시키고, 해협 양안의 새로운 분업체제를 구축하고, 양안간의 경제무역 교류의 거점 기지 및 교량 역할을 수행하고 있다는 데 있다. 즉, 샤먼은 중국에서 가장 이른 시기에 3통(通航, 通郵, 通商)을 실현하였고, 타이완기업의 투자 유치를 통한 외자 이용 실적도 매우 두드러진다. 이는 샤먼의 타이완에 대한 특수한 입지조건과 인맥조건을 기초로 하고 있다.

2000년 상반기에, 이미 1,250개 타이완 기업이 샤먼시에 투자, 개업하였다. 이는 샤먼시내에 투자, 개업한 삼자기업 총수의 약 1/3에 달한다. 타이완의 선두 100대 대기업 중 이미 24개 기업이 샤먼에 투자하였다. 2000년말에 샤먼시의 계약체결 외국인투자항목 누계는 4,991개, 외국인

협의투자금액(계획투자액)은 175.3억위엔이며, 그 중 타이완기업 투자가 홍콩에 이어 두 번째 투자자의 위치를 차지하고 있다. 계약항목수는 1,769개로, 전체 외국인 계약항목 총수의 35.4%를 점하고 있다. 타이완 기업의 협의투자금액 누계는 36.5억위엔으로 전체 외국인협의투자금액의 20.8%를 점하고 있다.<sup>14)</sup> 그러나 투자항목수와 비교하면 타이완기업의 평균 투자규모는 200~300만달러에 불과하다. 1999년을 예로 들면, 타이완기업의 평균투자규모는 270만달러로 미국(2,705만달러), 영국(1162만달러)은 물론, 홍콩(585만달러), 싱가포르(676만달러)보다 작다. 샤먼과 타이완과의 교역 확대 과정은 다음과 같이 4개 시기로 구분하여 그 특성을 정리할 수 있다.

### 1) 1987년 이전

이 시기에는 타이완 당국이 자국기업의 대륙투자를 매우 엄격하게 통제 하였으므로, 대부분의 타이완 기업은 기본적으로 관망자세를 유지하고 있었다. 샤먼시의 통계에 의하면, 1985년 이전에는 타이완기업에 의한 투자는 한건도 없었다. 이 때는 홍콩과 마카오, 특히 홍콩 자본이 샤먼에 투자를 많이 하였다. 1985년 이전에는 샤먼에서 홍콩, 마카오의 계약투자항목 수가 외국인 계약투자항목총수의 3/4이상을 차지하고 있었다.

### 2) 1987~91년

1987년, 타이완정부가 대륙 친척방문을 허용·개방하였고, 이어서 1988년에는 중국 국무원이 '국무원의 타이완 동포 투자 장려에 관한 규정(國務院關於鼓勵臺灣同胞投資的規定)'을 공포하였다. 이는 타이완기업의 투자와 양안간의 상호이해를 확대하는 작용을 하게 되어, 타이완기업의 투자가 이전에 비해 현저하게 증가하였다. 1985~89년 기간 중, 타이완 기업의 샤먼에 대한 계약투자항목은 175개였으며, 기타 국가와 지구를 통하여 투자된 항목을 합하면 총 227개로, 동기간 샤먼시 전체 외국인

14) 廈門市統計局: "廈門市情·2001," 『廈門統計年鑒』 1997-2000年.

투자계약 항목총수의 49.2%였다. 계획투자액은 5.6억달러로 샤먼시 외 국인투자계획 총액의 69.9%, 대륙에 대한 타이완기업 투자총액의 절반에 달하였다.

1989년에 중국 국무원은 샤먼시의 하이창, 싱린 두 곳에 타이완기업투자지구를 지정하는 것을 비준하였다. 이후 샤먼의 대외개방과 외자이용, 그리고 경제발전 추진에 타이완 변수가 더욱 중요한 작용을 하게 되었다.

### 3) 1992~96년

1992년 덩샤오핑의 남방 순시는 외국기업에게 보다 더 큰 규모로 중국에 투자하도록 장려하였다. 동시에 이 시기에 타이완과 대륙의 관계도 어느 정도 완화되어 타이완기업이 본격적으로 대륙에 진출하기 시작하였다. 특히 1993년 이후부터 타이완의 대기업이 대륙에 진출하기 시작하여, 1999년에는 타이완의 선두 100개 대기업 중 24개 기업이 샤먼에 투자하였다.

1994년, 제8기 전국인민대표대회 상무위원회 제6차회의에서 최초의 타이완 동포의 대륙투자 보호를 위한 법률인 '타이완 동포 투자보호법(臺灣同胞投資保護法)'이 심의·통과되었다. 이어서 같은 해에 중국 국무원은 타이완기업 투자에 대해 '동등조건하에서 우선적으로 고려한다'(同等優先), '상황에 맞춰 보다 관대한 조건을 부여한다'(適當放寬)라는 원칙을 채택할 것을 결정하고, 정치적 영향으로 양안 경제협력을 방해해서는 안된다고 공포하였다. 한편, 타이완 측에서는, 1992년 타이완 경제부문이 '대륙에 대한 투자 혹은 기술협력 지침(對大陸地區從事投資或技術合作辦法)'을 통과시켰고, '간접투자(間接投資)'를 다음과 같이 정의하였다. "관광업, 부분적으로 특수한 성격의 제조업, 서비스업 및 100만달러 미만의 투자방안은 제3국을 통하여 대륙에 투자할 수 있다."

1990년대 전반기는 개혁개방이래 타이완 해협 양안간의 경제무역관계 발전이 가장 활발하게 진행된 시기였다. 1992년, 국무원은 다시 샤먼시의 지메이(集美)에 타이완기업투자구를 설립한다고 결정하였다. 1992~96년 기간 중 타이완기업의 샤먼에 대한 투자액 누계는 12.95억위엔에

달하여, 개혁개방 이래 타이완기업의 샤먼에 대한 계획투자총액의 35.5%를 점하였다.<sup>15)</sup> 이 시기는 대륙의 국민경제가 급속하게 성장하였고, 전국적인 범위에서 외국인 투자열기가 조성되었다.

#### 4) 1997년 이후

1997년 이후에는 타이완내에서 분리, 독립을 주장하는 목소리가 커지면서, 양안 관계가 냉각되고 긴장감이 돌면서, 경제무역관계도 위축되었다. 1996년 9월부터 타이완당국이 타이완기업의 대륙 투자 규제를 강화하였고, 양안간의 '3통(三通)'도 실질적인 진전이 없었다. 현재, 대륙에서 타이완 방향으로의 무역은 기본적으로 홍콩, 마카오 등지를 통하여 간접적으로 진행되고 있다. 타이완 정부는 아직도 대륙자금이 타이완에 투자되는 것을 엄격히 금하고 있으므로, 양안 경제관계는 일방향성(單向性)이라고 할 수 있다.

1997~2000년 기간 중, 타이완기업의 샤먼에 대한 계약비준 투자항목 수는 모두 401개이고, 계획투자액은 6.68억달러로 그 이전 단계의 절반 정도 수준이다. 그러나 이 기간중에도 샤먼은 특수한 입지조건을 바탕으로 타이완과의 경제무역 확대 방면에 진전을 이룩하였다. 예를 들면, 1997년에 국무원으로부터 양안 간 직항시험장(直航試點) 설치를 확정받고, 샤먼과 타이완의 가오슝(高雄)시 간의 연안항로(航線)를 개통시켰다. 또한, 1997년 이래 이미 수차례 중국 투자무역설명회, 대 타이완 수출상품교역회, 타이완 동포 관광쇼핑축제 등을 개최하였다.

타이완기업의 샤먼에의 투자는 주로 일부 전통적 노동집약형 경공업 업종에 집중되었다. 예를 들면, 완구, 우산, 제화, 의류, 고무 및 비닐제품, 문구, 식품, 방직 등이다. 1990년대 중반 이전에, 타이완의 핸드백 제조업의 80%, 제화업의 90%, 그리고 거의 모든 우산제조업이 생산기지를 대륙으로 이전하였다. 그러나 최근에는 샤먼에 투자하는 타이완기업의 대

15) 타이완기업의 계획투자 총액은 증가하였으나 평균투자규모는 항목당 기본적으로 100~300만 달러 규모를 유지하였으며, 중소기업 위주였다. 張冠軍, “臺灣大企業在大陸的投資狀況,” (港), 『經濟導報』1994年 第2354期, 참고.

상 업종이 점차 자본과 기술 집약적인 업종으로 확대되고 있다. 가령, 타이완의 대기업이 대륙에 진입하면서 자본과 기술 밀집형 기업이 증가하였으며, 투자업종도 전기기기, 전자 등의 업종으로 확대되고 있다.

샤먼 경제특구의 20여 년간의 발전역정, 특히 타이완과의 경제교류와 그로 인하여 형성된 산업간 분업 및 경제발전은 쌍방 모두에게 유리하게 작용하고 있다. 그것은 타이완 경제의 순조로운 전환뿐만 아니라, 샤먼 경제구조의 고도화도 촉진하며, 양안 동포간에 피차 같은 뿌리라는 동질감을 재확인할 수 있게 하였다. 타이완의 입장에서 샤먼에 대한 투자는, 경쟁력이 저하되고 구조조정의 압력에 직면한 국내 전통산업을 샤먼으로 이전하여 상대적으로 저렴한 노동력과 기타 생산요소를 이용함으로써 생산원가를 낮출 수 있었고, 광대한 대륙 소비시장에 진출할 수 있는 거점을 확보하면서, 전통산업의 활동주기를 연장할 수 있었다. 반면에 샤먼의 입장에서는 타이완기업의 투자 유치를 통하여 대외개방을 추진하고, 취업기회를 증대시키며, 산업구조를 내실화하는 등 경제기반과 투자환경의 총체적 수준을 제고할 수 있었다.

## V. 결론 및 북한특구에 대한 함의

중국의 선전과 샤먼 경제특구의 경험을 통해 볼 때, 중국 경제특구의 최대의 특징은 개혁개방정책 추진에 따른 구체적 시책 및 제도를 포함한 공간적, 사회적 실험장으로서 그 효과를 전국으로 확산시켜 나가는 역할을 수행한다는 점이다. 이러한 경제특구의 특성은 우리에게 북한 경제특구가 분단체제<sup>16)</sup>를 흔들며 대면서 통일로 가는 중요한 수단이자 과정이 될 수 있다는 점에서 매우 강력한 시사점을 제공해 준다. 즉, 북한 경제특구가

16) 체제화된 분단의 의미와 변혁방법과 관련하여 백낙청은 다음과 같이 정리하고 있다. “분단체제가 마땅히 극복해야 할 부당한 체제이긴 하나, 하나의 체제로 굳어진 이상, 이를 허무는 과정에서 너무 많은 생명(生靈)이 다치는 일은 피해야 하고, 더구나 부당한 체제를 허물고 난 자리에 그 보다 더 못한 체제가 들어설 수 있다는 가능성을 경계해야 한다. 따라서 바람직한 분단극복을 위해서는 분단체제가 무엇이고 어떻게 움직이는 지를 제대로 인식할 필요가 있다.” 백낙청, 『흔들리는 분단체제』, (창작과 비평사, 1998), pp. 5~6, 156~160 참조.

성공적으로 설치되고 운영된다면, 경제특구에서 시작된 남북한의 교역과 교류가 점차 다양한 분야와 부문의 민족간 교류 및 교역으로 확대, 발전되어 나가면서, 반세기 이상 형성·고착화되어온 남북한 분단체제를 민족통합의 방향으로 변화하도록 유도해 나갈 수도 있을 것이다. 그러나 이 같은 가능성을 실현시키기 위해서는 더욱 냉철한 분석과 구체적 전략이 필요하다. 통일전략에 대한 논의가 보다 생산적이 되기 위해서는 확인된 가능성을 실현하기 위한 전략을 구체화하는 데 초점을 모아야 할 것이다. 이 같은 맥락 속에서 중국의 경제특구와 북한의 자유경제무역지대의 특성을 비교하고, 중국의 경제특구 건설 및 운영경험으로부터 북한 특구 및 대북 전략에 대한 주요 함의를 정리함으로써 결론에 대신하고자 한다.

## 1. 중국 경제특구와 북한 자유경제무역지대의 비교

북한은 합영법 제정(1984)과 나진·선봉지역을 자유무역경제지대로 설정(1991)하는 등 외자 유치와 특구의 개발 및 운영을 위하여 나름대로 노력해 왔으나, 그 결과는 중국이 경제특구에서 거둔 성공과는 대조적으로 매우 저조하다. 이는 북한의 대내 경제개혁과 대외개방에 대한 의지와 태도가 중국에 비해 소극적이고 방어적이기 때문이라 할 수 있다. 중국과 북한의 근본적인 차이점은 개혁개방을 가능케 하는 내적 조건이다. 즉, 북한은 아직까지 중국이 1978년말 제 11기 3중전회를 통해 공포한 바와 같은 역사적 결정이 없다.

나진·선봉 자유경제무역지대의 실패요인을 구체적으로 정리해 보면, 초기 투자환경상의 요인과 추진정책 및 시책상의 요인으로 대별할 수 있다. 첫째, 초기투자환경상의 요인은, ①외자유치를 위한 전반적인 대내 경제개혁 시책과 실천조치 미흡, ②미·일 등 서방국가 및 남한과의 관계교류에 장애요인 상존, ③국내자원 고갈로 내수시장 기반 빈약, ④지방분권화를 통한 자유경제무역지대내 자율권 부여 미흡 등이다. 둘째, 추진정책 및 시책상의 주요 요인은, ①낙후되고 고립된 위치의 지구 선정으로 기반시설 부족과 배후경제권 빈약, ②국내 여타 지역과의 연계 및 협력 봉쇄, ③특혜조치를 위한 법규 및 지방조례 등 투자환경 조성시책 미비 등의 문제를

들 수 있다. 이를 중국 경제특구와 비교해 보면 <표 5>와 같이 정리할 수 있다.

<표 5> 중국 경제특구와 나진·선봉 경제무역지대의 비교

구 분	중국 경제특구	북한 나진·선봉지대
입지선정	• 홍콩, 타이완의 자본 유치에 유리한 입지선정	• 낙후되고 고립된 위치, 배후경제권 빈약
기반시설구축	• 내부 경제개혁 적극 추진 • 국내자금 적극투입: 토지사용권 유상양도 수입을 기반시설 및 물리적 투자환경 조성에 투입	• 국내 경제개혁 및 자본축적에 소극적 • 기반시설 건설투자재원 부족 - 외자에 의존한 기반시설 건설 추진
지역경제개방	• 국내 타지역(省) 기업의 투자 허용으로 지역간 경제의 연계발전	• 자유무역지대의 여타지역과 제도적, 물리적 차단, 지역간 경제연계 및 협력 미흡
우대정책	• 특혜 및 우대정책을 경제 및 체제 개혁과 연계	• 특혜정책의 실천을 위한 하위법규 및 지방조례 등 후속 추진 시책 미비
시장경제도입	• 시장경제 요소 적극적 도입	• 시장경제 요소 도입에 소극적
임금 및 노무관리	• 외국인투자기업에 대한 임금지급 및 노동자 관리방식의 자율성 확대	• 외국인투자기업에 대한 노무관리 및 임금지급방식의 간섭·통제

자료: 국토연구원, 2001, 「개성산업단지의 경제적효과 분석연구」

## 2. 북한관련 함의

중국의 경제특구 건설 및 운영경험으로부터 북한 특구 및 대북정책에 대한 주요 함의를 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 투자유치자인 중국과 북한, 그리고 투자자인 타이완과 남한의 입장과 조건의 차이점에 대해 올바른 이해가 필요하다. 중국정부는 샤먼특구가 양안의 평화통일과 1국가 2체제(一國兩制)의 실현에 적극적으로 공헌할 것이라 기대하며, 샤먼을

비롯한 경제특구에서 타이완 기업의 투자유치에 매우 적극적이다. 반면에 타이완 정부는 대륙 투자 허용폭은 점진적으로 확대하고 있지만 대륙자본이 자국내에 투자유입되는 것은 아직 경계하고 있다. 투자유치자인 중국은 자국 경제특구에 투자하는 투자주체인 타이완 보다 대외개방에 자신감을 갖고 이를 뒷받침하기 위한 대내 경제체제 개혁에도 매우 적극적이며, 타이완과 어떠한 형태의 합작투자도 적극적으로 검토할 수 있으며, 한걸음 더 나아가 타이완에 단독 또는 합작으로 투자할 수도 있다는 능력과 의지를 과시하고 있다. 반면에 타이완은 이러한 중국의 접근에 대해 경계하고 매우 신중하게 대처하고 있다. 이점이 타이완-중국과 남한-북한 관계의 중요한 차이점이라 할 수 있다. 다시 말하면, 중국과 북한은 경제특구를 건설하여 전통적 사회주의체제를 점진적으로 개혁하면서 외자를 유치하려고 하는 점에서는 같은 입장이지만, 투자자인 타이완과 남한에 대한 자세와 적극성이라는 측면에서는 매우 큰 차이를 보이고 있다. 그리고 투자자로서의 타이완과 남한은 자본주의 시장경제체제 국가로서 중국과 북한내의 특구에 투자함으로써 자국의 산업구조 조정과 경제적 이익을 도모하려는 점에서는 같은 입장이지만, 이 같은 투자활동을 중단된 상대방의 국토에서 민족내부의 교역과 교류 확대의 기회로 확대하려는 의지와 노력은 남한이 타이완 보다 적극적이라고 할 수 있다. 그러나 그러한 차이점은 남한의 국가통일 전략이 타이완 보다 적극적이고 체계적이어서라기 보다는 남한과 타이완의 전략적 대응 수준과 분단체제하의 상대방인 북한과 중국의 역량과 발전잠재력의 차이에서 기인한다고 할 수 있다.

둘째, 북한 당국의 경제체제 개혁의지가 중국과는 비교가 안될 정도로 미약하다는 점이다. 북한도 자유경제무역지대를 설치할 때 중국 경제특구를 모델로 하였으며, 사회주의 계획경제체제에 시장메카니즘을 도입하기 위한 개혁개방정책 실험장의 역할을 부여하려는 의도를 갖고 있었다. 그러나 소유제 개혁과 시장기제 도입 측면에서만 보아도 북한의 체제개혁 의지는 중국 보다 소극적이며, 아직까지도 사회주의 공유제에 대한 집착이 매우 강하다. 따라서 북한은 아직 내부 자본축적을 위한 금융 및 가격체제 개혁에도 상대적으로 소극적이며, 자유무역지대내의 투자환경을 보장하는 제도적 장치도 미흡한 편이다. 중국 경제특구의 경험을 통해 알 수 있듯이

적극적인 대내 경제개혁이 보장되어야 대외개방을 통한 외자유치도 성공할 수 있다. 그러나 북한의 현재의 정치경제체제 현황을 총체적으로 고려할 때, 북한이 지금 당장 1978년말 중국과 같이 개혁개방정책의 적극적 추진 방침을 공포하고 적극적으로 준비하고자 결정한다 해도, 중국이 경제특구 설치를 결정한 1980년 초반 당시 수준의 객관적 정치경제환경을 조성하는 데에만도 3~5년 이상의 기간이 필요할 것으로 예상된다. 특히, 노동시장 개방에 대한 북한의 자신감 문제 등을 고려하면 보다 더 많은 시간이 필요할 수도 있다.<sup>17)</sup> 북한은 중국이 보유하고 있는 ‘거대한 내수시장’이라는 유인요소가 없으므로, 외국인 투자유치에 성공하려면 중국 보다도 월등히 유리한 투자환경을 조성, 제공하여야 한다. 북한특구내에서 기업활동에 유리한 환경을 조성하기 위한 획기적인 조치를 제공·보장하기 위해서는, 중국이 홍콩과 타이완을 대상으로 적용 및 구상하고 있는 1국가 2체제(一國兩制) 방식과 같은, 기존의 틀을 벗어나는 획기적인 발상의 전환을 하여야 할 것이다.

셋째, 북한의 경제특구 개발 전략의 변화 움직임이다. 북한은 합영법 제정과 나진·선봉 자유경제무역지대 설치 등을 위한 노력이 거듭 실패했음을 확인하고, 최근에는 공단개발과 투자유치를 남한기업에 위탁, 또는 합영방식을 통하여 실현하는 방안을 검토하고 있는 듯하다. 즉, 공단개발을 위한 자본도 없고 이제까지의 경험에 비추어 볼 때 외국인 투자를 획기적으로 유치할 가능성도 낮으므로, 공단개발과 투자유치를 사업항목화하여 외부투자자에게 위탁하는 방안이다. 남한 기업에 위탁할 경우에는 기반시설 건설비용과 전력 등 에너지 공급비용 부담을 해당 기업이나 남한 당국에 최대한 부담시키려 할 것으로 예상된다. 따라서 이러한 조건과 비용부

17) 가령, 자유경제무역지대인 나진·선봉 지구에서 조차도, 외국기업이 북한 노동자들에게 직접 임금을 지급하지 못하고 북한 당국을 통하여 북한 노동자에게 전달하는 방식이 통용되고 있다. 경수로사업의 경우, 남측은 최저임금 110달러(USD)를 북측에 지급하지만, 북한 당국은 북한노동자에게 북한원화로 220원을 지급한다. 이는 북한내 실질가치로 1~2 달러에 불과하다. 이렇게 되면, 투자기업 입장에서는 적지 않은 임금을 지급함에도 불구하고 이를 통한 노동자들의 생산성 제고 효과는 기대할 수 없는 상황이 된다. 동용승, “개성산업단지 개발의 성공조건”, 『통일과 국토』, 2001 봄호, pp. 45~46 참조.

담문제 등을 면밀히 분석하고 대응방안을 마련해야 할 것이다.

넷째, 민족내부 자본의 투자유치와 교역을 위한 특별한 배려가 필요하다. 이를 위해서는 타이완 해협 양안의 사면 경제특구와 타이완이 축적한 경험들이 유용한 참고사례가 될 것이다. 우선 중국측의 조치를 보면, 1994년에 '타이완 동포 투자보호법'을 제정, 시행하였고, 이어서 타이완기업 투자에 대해, '동등조건하에서 우선적으로 고려한다'(同等優先), '상황에 맞춰 보다 관대한 조건을 부여한다'(適當放寬)라는 원칙을 채택할 것을 결정하였다. 한편, 타이완은 1992년에 '대륙에 대한 투자 혹은 기술합작 지침'을 통과시킨 바 있다.

마지막으로, 우리의 대북사업에 대한 전략과 대응태도상의 문제이다. 남측에서는 정부와 민간기업간에 남북관계 사업의 주체와 역할분담 문제 등이 명확히 정리되지 않은 상태에서, 조급하고 낭만적으로 접근한 사례가 적지 않았다. 가령, 금강산관광단지나 개성산업단지의 추진과정에서 보면, 북측은 보다 적극적인 개혁개방정책의 채택을 망설이고 있는 반면에, 남측은 조속한 시일내에 가시적 성과를 얻어내려는 조급한 태도를 자주 보였다. 금강산관광단지와 개성산업단지 사업 등은 남북한 교류와 협력의 물꼬를 트기 위한 사업이고, 민족통합과 민족공동체의 발전을 지향하는 사업항목이므로 적극적이고 전향적인 자세로 추진해야 한다는 당위성을 부인할 수는 없다. 그러나 사업의 지속가능성을 보장할 수 있는 투자와 사업의 성과를 얻기 위해서라도, 구체적인 사항들을 냉철하게 검토하면서 북한에 대해 투자의 전제조건으로 제도적 장치 보장 등을 요구해야 할 것이다.