

중국경제 현지 전문가풀 토의자료 2002-04

2002년 제4차 중국경제 현지 전문가풀 토의자료

선전 경제특구의 관리체제와
경제성과에 대한 평가

까오궈리(高國力)

2002. 11



對外經濟政策研究院
KOREA INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMIC POLICY

중국경제 현지 전문가풀 토의자료 2002-04

2002년 제4차 중국경제 현지 전문가풀 토의자료

선편 경제특구의 관리체제와 경제성과에 대한 평가

까오궈리(高國力)

2002. 11



對外經濟政策研究院
KOREA INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMIC POLICY



선전(深圳) 경제특구의 관리체제와 경제성과에 대한 평가

까오궈리(高國力)
경제학 박사

목 차

I. 선전 경제특구의 경제발전 현황

- 1. 기본상황 5
- 2. 특구 설립의 배경 6
- 3. 산업구조의 형성과 변천 8

II. 선전 경제특구 경제의 확산효과

- 1. 특구 설립 초기 내지와의 경제교류 11
- 2. 특구와 내지의 경제교류 성과 12
- 3. 선전의 경제규모와 중국내 여타 대도시 비교 14
- 4. 특구와 내지간 경제교류의 발전추세 15

III. 선전 경제특구의 사회체제와 행정체제

- 1. 선전 경제특구의 성격과 중앙정부와의 관계 17
- 2. 선전 경제특구의 행정 및 입법체제 건설 19



I. 선전 경제특구의 경제발전 현황

1. 기본상황

- 선전시는 광둥(廣東)성 남부연해, 동경 113° 46'~114° 37', 북위 22° 27'~22° 52'에 위치함.
 - 동쪽에 따평(大鵬)만이 있고, 서쪽으로 珠江口(Zhujiang Estuary)를 끼고 남쪽은 홍콩의 新界와 인접해 있으며 북쪽은 광둥성 둥관(東莞), 휘이저우(惠州)와 연결되어 있음.
 - 선전시는 푸텐(福田), 뤼후(羅湖), 난산(南山), 옌텐(鹽田), 바오안(寶安), 룡강(龍崗) 등 6개 區로 구성되어 있고, 면적은 2,020km²에 달함. 2001년 말 현재 선전시 인구는 120만 명임.
- 선전 경제특구는 선전시의 일부분으로 푸텐, 뤼후, 옌텐, 난산 등 4개 구로 구성됨.
 - 선전 특구는 동쪽은 따평만 베이자이자우(背仔角)에서 시작되고, 서쪽은 珠江口의 안러(安樂)촌이며, 남쪽은 홍콩의 신계와 인접해 있고, 북쪽에는 우통(梧桐)산, 양타이(羊臺)산맥이 있음.
 - 동서의 거리는 49km이고 남북의 거리는 평균 7km이며 면적은 327.5km²로 중국의 중요한 수출입항구임(표 1 참조).

〈표 1〉 선편시의 경제발전상황

연도	GDP (억 위안)	일인당GDP (위안)	교역 총액 (억 달러)	수출액 (억 달러)	수입액 (억 달러)	실제이용외자 (억 달러)
1980	2.7	835	0.18	0.11	0.07	0.33
1982	8.26	2,023	0.25	0.16	0.094	0.74
1984	23.42	3,504	10.72	2.65	8.07	2.30
1986	41.65	4,584	18.47	7.26	11.21	4.89
1988	86.98	6,477	34.43	18.49	15.93	4.44
1990	171.67	8,724	157.01	81.52	75.50	5.18
1992	317.32	12,707	235.76	120.00	115.75	7.15
1994	615.19	19,514	349.83	183.09	166.74	17.30
1996	950.04	27,005	390.53	212.08	178.46	24.22
1998	1,289.02	33,282	452.74	263.96	188.78	25.52
2000	1,665.46	39,745	639.40	345.63	293.76	29.68
2001	1,954.17	43,344	686.11	374.80	311.31	36.03

자료: 『선편통계정보연감』 (2001).

2. 특구 설립의 배경

□ 10년간(1966년~76년)의 문화대혁명이 끝난 1970년대 말 중국은 정치운동의 열광과 맹목성에서 점차 벗어나 세계경제와 괴리된 현실을 자각하게 되었음.

- 공산정권 수립 30주년이 다가오는 시점에서 중국은 여전히 2억 명의 농민들이 먹고, 입는 문제도 해결하지 못한 상황이었음.
- 그러나 원래 중국만큼 가난하고 낙후했던 대만, 홍콩이나 싱가포르, 한국 등 아시아국가들은 1960년대 선진국의 산업구조조정과 세계시장구도 변화의 기회를 이용하여 일약 아시아의 네 마리 작은 용으로 부상, 신흥공업국(NIEs)의 행렬에 들어서고 있었음.
- 따라서 당시 중국의 체제개혁은 이미 거스를 수 없는 조류가 되었으나, 개혁 초기에는 기존 체제의 폐단에 대한 심각한 인식이 없었고, 새로운 체제의 모델에 대한 구체적인 구상도 없었음.

- “중국의 개혁과정은 돌다리를 만지면서 강을 건너는 것과 다름없다”는 등소평의 말처럼 중국이 진행하는 개혁은 맑스도 저술한 바 없고, 선인들도 경험한 바 없으며, 기타 사회주의 국가들도 시도한 바 없었음.

□ 많은 사람들이 대외개방의 필요성을 실감하기 시작하였으나, 대외개방은 신중하게 이루어져야 한다는 공감대가 형성되어 있었음.

- 첫째, 사회주의사상의 영향이 문화혁명과 함께 완전 소멸된 것이 아니었기 때문에 만약 전면적이고 급진적인 개혁을 시도한다면 많은 반대에 부딪칠 수밖에 없었음.

- 둘째, 중국은 면적이 넓고 각 지역의 지리, 역사 및 현실조건의 격차가 크기 때문에 전면적인 개혁개방을 실시하기가 어려웠음.

□ 이러한 현실성을 반영한 개혁개방정책으로서 제기된 것이 경제특구를 설립하는 것이었음.

- 1979년 2월, 국무원은 38호 문건을 공포하고 수년 내에 선전을 상당한 경제력을 갖춘, 공농업이 결합된 수출상품기지로 만든다고 발표하였음.

○ 또한 선전을 홍콩과 마카오의 관광객을 유치하는 창구이자 새로운 국경도시로 건설할 계획임을 발표하였음.

- 3월, 중앙과 광둥성 위원회는 바오안현을 선전시로 승격시키고 후이양(惠陽)지역과 광둥성위원회의 2중 관할하에 두었음.

- 같은해 11월, 선전시를 1급 도시로 선포하고 직접 광둥성의 관할을 받도록 하였음.

- 1980년 5월, 중국공산당 중앙위원회와 국무원은 41호 문건을 공포하고, 특구 건설을 적극적이고 온건하게 시행한다는 방침을 결정하였으며, 선전을 수출특

구에서 경제특구로 전환하였음. 이때부터 선전은 공식적으로 경제특구가 됨.

- 그해 8월, 전국인민대표대회 상무위원회는 <광둥성 경제특구조례>를 공포하고 선전, 주하이(珠海), 산터우(汕頭) 등 3개 도시에서 각각 일정 구역을 경제특구로 발전시킨다는 방침을 선포하였음.
- 1988년 11월, 국무원은 정식으로 선전을省去 해당하는 경제관리권한을 부여하고, 국가계획의 중요 도시(計劃單列都市)에 포함시킴.
- 1992년 7월, 전국인민대표대회 제7기 상무위원회 제26차 회의에서 선전시 인민대표대회 및 그 상무위원회, 그리고 선전시 인민정부에 법률, 법규 제정권한을 부여하였음.
- 1993년 국무원의 심사와 인가를 거쳐 바오안현을 철폐하고, 선전시 바오안구와 룡강구를 설치하여 선전시 소속 區로 발전시켰음.
- 현재 선전은 푸톈, 뤼후, 바오안, 룡강 및 옌톈 6개 구로 구성되어 있는데, 이중 푸톈, 뤼후, 난산, 옌톈구가 선전 경제특구에 포함됨.

3. 산업구조의 형성과 변천

(1) 초기의 산업구조

- 선전 경제특구가 설립된 최초의 5년간 선전 경제발전의 뚜렷한 특징은 대량 투입과 대량 건설이었음.
- 이 기간 동안 향후 특구의 경제, 문화 및 각 분야의 발전을 위해 튼튼한 토대를 마련하였음.
- 1차산업의 비중은 매년 감소추세를 보였고, 2차산업은 안정적인 성장세를 보였

으며, 3차산업은 변화의 폭이 별로 크지 않았음.

o 1·2·3차산업의 비례는 1985년 이후 15년간 기본적으로 안정세를 유지하였음.

<표 2> 선편시의 산업별 GDP 비중(1979~1985)

연도	1차산업	2차산업	3차산업
1979	37.0	20.5	42.5
1980	28.9	26.0	45.1
1981	26.9	32.3	40.8
1982	23.0	38.1	38.9
1983	17.2	42.6	40.2
1984	11.1	45.5	43.4
1985	6.7	41.9	51.4

자료 『선편통계연감』(2000년).

□ 경제특구 설립초기의 산업구조는 다음과 같은 특징을 보였음.

- 첫째, 종래 단일한 농업 중심의 산업구조에서 농업의 비중이 크게 줄어들고 공업과 서비스업의 비중이 급속히 증가함.
- 둘째, 농업은 전통적인 농업에서 현대화된 농업으로 발전하였음. 선편의 농업은 그 내부구조에 변화가 생겨 단일한 자연경제에서 무역, 농업 및 공업을 종합적으로 경영하는 외향성 경제로 발전하였음.
- 셋째, 공업분야에서는 건축업과 전자공업의 발전이 두드러짐. 1979년 이후 선편의 건축업은 특구 설립 초기의 대량건설사업과 함께 급성장하여 몇 년 사이에 특구에서 고용인구가 가장 많은 산업분야로 부상하였음.
- o 전자공업 역시 특구에서 발전이 가장 빠른 업종 중 하나임. 1979년 선편 전자공업의 생산액이 공업생산액에서 차지하는 비중은 2%에 불과하였으나 1985년에는 공업총생산액에서 차지하는 비중이 51.4%에 달했음.
- 넷째, 3차산업이 빠른 발전을 이룩함. 3차산업의 특구내 비중은 1979년의 42.5%에서 1985년 51.4%로 늘어남.

(2) 산업구조의 변화

□ 특구 설립초기에 나타난 경제과열 현상을 막기 위해 1986년부터 선전시는 전면적인 산업구조조정을 단행하였음.

- 첫째, 투자정책을 조정하였음. 특구 설립초기 5년간 투자는 거의 시장수요에 따라 자발적으로 형성되었음.
- 선전시는 사회간접자본의 건설을 위해 재정이 취약해졌는바, 투자건축정책으로 부동산개발의 과열을 방지하였음.
- 둘째, 공업정책을 조정함. 1986년부터 특구는 수출기업, 수입대체 제품을 생산하는 기업, 하이테크제품의 수입·개발기업에 대한 지원정책을 실시하였음.
- 셋째, 기술도입정책을 조정함. 생산기술을 개선하거나 신기술을 도입하는 기업에 대해서는 각종 혜택을 제공함.

□ 이러한 조정정책의 결과 선전특구의 산업구조에는 뚜렷한 변화가 생겼음.

- 첫째, 1차산업의 비중은 감소하였지만, 농산품의 질이 향상되고 수출이 증가하였음.
- 둘째, 공업의 주도적 지위가 강화되었음. 전통공업이 현대적 공업으로 변화하였고 공업의 대외지향성이 현저하게 향상되었음.
- 선전의 공업생산은 △보세가공과 구상무역을 위주로 하는 노동집약적 제조업 △TV, 녹음기, 시계, 전자부품, 방직, 자전거, 담배, 가구와 같은 조립가공업 △진공유리, 정밀기계, 첨단전자부품 등 하이테크 산업 등으로 다양화됨.
- 셋째, 3차산업이 급속한 발전을 시현함. 금융보험, 물류택배, 대형할인매장, 레저산업, 정보서비스 등 신형 3차산업이 발전함(표 3 참조).

〈표 3〉 선전시의 산업별 GDP 비중(1986~2001)

연도	1차산업	2차산업	3차산업
1986	7.9	39.2	52.9
1988	6.6	41.3	52.1
1990	4.1	44.8	51.1
1992	3.3	48	48.7
1994	2.2	54.7	43.1
1996	1.7	50.3	48
1998	1.3	50	48.7
2000	1	52.5	46.5
2001	0.9	54.1	45

자료 『선전통계정보연감』 (2001).

II. 선전 경제특구의 경제적 확산효과

1. 특구 설립초기 내지와의 경제교류

□ 선전 특구는 1980년 설립 이래 내지의 기타 성 및 도시와 전방위적으로 경제 교류를 전개하였음.

- 1980~85년간 특구는 여타 지역 또는 정부부문과 연합하여 총 2,359개의 기업을 설립함.

○ 이 중에는 중앙정부 부처와 설립한 기업이 478개, 각 성정부와 연합 설립한 기업이 309개, 광둥성내 기업과 공동 설립한 기업이 282개, 그리고 현급 이상인 지방정부와 공동 설립한 기업이 1,290개임.

○ 투자금액은 계약액 기준으로 56.83억 위안, 실행액 기준으로 13.54억 위안(원자력발전소와 沙角B전기공장은 포함하지 않음)에 달했음.

□ 선전 경제특구와 내지의 성, 도시간의 기업 설립형태는 다음과 같음.

- 첫째, 중앙정부 공업부처의 지도하에 각 성과 시의 동 업종과 선전특구간에 연합주식회사를 설립하는 형식임.
 - o 예를 들면 紡織部가 조직한 華聯방직유한공사, 경공업부가 조직한 振華, 興華 연합주식회사, 廣深醫藥聯合有限公司 등이 있음.
- 둘째, 선전시 지방정부 산하의 공업기업들과 중앙 각 부서의 선전 주재 지사에서 공업그룹 혹은 연합회사를 설립하는 경우임.
 - o 예를 들면 전자공업그룹이 기타 부처 산하의 전자공업기업을 인수하여 느슨한 경제연합을 형성하는 것임.
- 셋째, 중앙의 관련 공업부처를 중심으로 선전에 신규로 기업을 만들고, 그 기업이 외자를 유치하고 내지의 기업과는 연합을 하는 형식이 있음.
 - o 예컨대 항공공업부 주도로 선전시 中航공업무역센터가 설립한 기업그룹은 산하에 몇 개의 중국회사와 중외합자기업들을 그 계열사로 하고 있음.
- 넷째, 선전시 산하의 기업들을 중심으로 각 도시의 지방기업 혹은 국무원 각 부처 산하의 기업들과 독립적인 연합기업을 형성하는 것임.
 - o 東聯, 豐華, 通華 등 전자회사와 제2砂輪(회전숫돌)공장 선전연합공사 등이 그 예임.

2. 특구와 내지의 경제교류 성과

- 선전특구와 내지의 경제교류와 협력은 선전의 유리한 지리적 조건을 이용하여 홍콩, 마카오 및 세계시장을 겨냥하였고, 내지의 기초여건과 풍부한 인재, 자원 이용 및 기타 성, 시 등과의 연합도 잘 이루어졌기 때문에 win-win 전략적 목표를 충분히 실현할 수 있었음.
- 1985년 공업분야의 65개 연합기업을 대상으로 한 표본조사에 의하면 이윤을 거둔 기업이 57개로 87.7%를 차지하는 반면, 손실을 본 기업은 8개로 겨우

12.3%에 불과함.

□ 황적인 연합기업은 선전 경제뿐만 아니라 내지의 경제발전에도 상당한 기여를 하였음.

- 첫째, 특구의 기반시설 건설을 가속화하였음. 47.6km²에 해당하는 신구역의 7개 간선도로를 개통하였는바, 이는 내지의 기술인력과 건설노동자의 역할 없이는 불가능하였음.
- 둘째, 1979~85년간 특구의 공장은 226개에서 907개로 종업원 수는 8천 명에서 9만 명으로 늘어났음. 또한 특구에서 필요한 공산품의 70%, 식료품 중 60%의 부식품이 모두 내지에서 조달되고 있음.
- 셋째, 내지에서 특구로 노동력이 빠르게 이동함. 1979~1995년까지 선전의 노동력은 13만 명에서 245만 명으로 급증함(표 4 참조).

〈표 4〉 선전시와 내지의 경제발전 및 인구유동

연도	선전시 주민 일인당 소득 (위안)		중국주민 일인당소득 (위안)		선전시 일인당 소득의 전국의 배수		외지로부터 선전에 이주한 인구 (만 명)
	도시	농촌	도시	농촌	도시	농촌	
1991	4,602	2,270	1,713	709	2.7	3.2	165.31
1992	5,821	2,833	2,032	784	2.9	3.6	180.68
1993	7,775	3,050	2,583	922	3	3.3	207.3
1994	10,534	3,692	3,502	1,221	3	3	241.54
1995	12,153	4,517	4,288	1,578	2.8	2.9	245.96

자료: 쿵아이링(孔愛玲), 선전의 경제발전과 노동력이동 과정 분석,
 <특구발전전략>, 1997년 제7기.

- 넷째, 심천과 내지의 황적인 경제연합은 내지의 경제건설 지원에 크게 기여함. 특구가 설립된 이후 내지는 특구에 설립한 기업을 통해 5억 위안의 이윤을 얻

었고, 4만 명의 고용창출 효과가 발생했음.

- 내지는 특구로부터 건설사업의 입찰제도, 간부임용제도, 인사제도, 급여제도, 물가관리체제 등의 분야에서 개혁 경험을 배울 수 있었음. 또한 특구를 통해 홍콩을 비롯한 해외로부터 많은 정보를 접할 수 있게 됨.

3. 선전의 경제규모와 중국내 여타 대도시 비교

(1) 경제총규모 제6위, 경제성장률 제2위

□ 1979년 이후 선전은 연평균 31.2%의 경제성장을 시현함.

- 1999년도 선전의 국내생산총액은 1,436.51억 위안으로 전국 대·중형도시 가운데 6위였고, 4위, 5위인 충칭, 톈진과의 격차가 점차 줄어들고 있음. 성장률면에서는 복건성 샤먼에 이어 2위를 기록함.
- * 인구 100만 명 이상을 특대형도시, 50만 명 이상을 대형도시, 20~50만 명까지는 중형도시로 분류됨. 중국의 '대·중형 도시'는 일반적으로 31개 성 및 직할시 수도와 선전, 샤먼, 닝보, 칭다오, 따론펬 등 5개 도시를 포함한 36개 도시임.

(2) 공업총생산액 제4위

□ 1980~99년까지 선전의 공업총생산액은 전국에서 가장 빠른 연평균 49.1%의 성장율을 기록함. 1990년대 이후에는 하이테크산업의 발전이 경제성장을 주도하고 있음.

- 선전시의 공업총생산액은 2,025억 위안으로 1994년에는 전국 대중형도시 중 7위였으나 1999년에는 상하이, 광저우, 톈진 다음으로 4위임.

(3) 고정자산투자총액 제4위

□ 1980~99년까지 선전시의 고정자산투자는 연평균 40.9% 성장함. 1999년도 선전시의 사회고정자산투자는 568억 위안으로 1994년 7위에서 4위로 상승함.

(4) 수출액 제1위

- 1980~99년까지 선전의 수출액은 연평균 42.0% 증가하였음. 1999년 수출액은 282억 달러로 연속 7년간 대중형도시 중 전국 제1위를 차지함. 또한 전국 수출총액에서의 비중은 14.5%를 기록함.
- 선전의 수입액은 1999년에 222억 달러에 달해 베이징에 이어 제2위를 차지함. 또한 무역흑자는 60억 달러로 제1위임.

(5) 재정수입 제3위, 금융기관의 예·대출 규모 제4위

- 1980~99년까지 선전의 지방예산내 재정수입은 연평균 41.8% 증가함. 1999년 선전시의 지방예산내 재정수입은 185억 위안으로 1994년 이후 연속 6년간 상하이, 베이징에 이어 3위를 차지함.
- 1999년 연말까지 선전시 금융기관의 예금잔액은 2,559억 위안으로 예금규모가 전국 4위를 차지하였고, 금융기관의 대출잔액은 1,848억 위안으로 역시 4위임.

(6) 소비재소매총액 제9위

- 1999년의 사회소비재소매총액은 467억 위안으로 1997년의 제12위에서 1999년 제9위로 상승함.

4. 특구와 내지간 경제교류의 발전 추세

- 선전특구의 외향형 경제구도가 형성됨에 따라 1990년대 초부터 선전의 기업들은 대외수출과 경제협력을 유지함과 동시에 여러 가지 방식을 통한 내지시장 진출을 추진하고 있음.
- 이는 1980년대 초기의 외부자금·기술도입 위주 전략으로부터 대외진출형(“去出

去”)으로의 전략 전환을 의미함.

- 현재 선전 기업은 내지에서 이미 단순히 상품만 판매하는 것이 아니라 현지 기업과의 합작을 통해 현지생산과 판매를 하고 있음.
- o 가전업체인 강자(康佳)그룹은 헤이룽장성 무단장(牡丹江)에 지사를 세우고 동북 3성지역에서 판매중. 선전시 사커우(沙口)의 중국해운컨테이너회사는 대련에서 현지 합자공장 설립. 란광(藍光) 오디오는 동북 현지에 공장을 설립, 주요 부품만 선전에서 조달하고 있음.
- o 이러한 내지 투자는 선전의 하이테크산업과 서비스산업 발전에 매우 유리한 기회를 제공함.

□ 선전과 내지간 경제교류의 특징은 다음과 같음.

- 첫째, 선전 정부가 기업의 내지 진출을 지원함.
- o 선전시의 지도자들은 여러 차례 시찰단을 내지의 각 성과 도시에 파견하여 내지의 시장상황을 조사하고, 현지와의 교류 협력을 강화함.
- o 또한 선전제품 전시회를 통해 제품의 이미지를 하나로 통합하여 내수시장에 진출함.

- 둘째, 기업이 내수시장 개척에 본격적으로 나섬.
- o 많은 기업이 내지에 공장을 설립하거나, 판매점을 마련하여 마케팅 활동을 함. 또한 원자재기지를 설립하고 인수·합병, 위탁경영, 임대, 기업인수를 통한 주식시장상장 등 신축성 있는 방식을 통해 내지기업과 협력함.

- 셋째, 산업구조조정의 측면에서 기존의 노동집약형 산업은 내지로 이전시키고, 선전은 해외로부터 첨단기술산업과 서비스산업을 도입함.

- 넷째, 제조업과 유통서비스업의 연계를 통해 선전제품의 내수시장 점유율을 제고함.

Ⅲ. 선전 경제특구의 사회 및 행정체제

1. 선전 경제특구의 성격과 중앙정부와의 관계

- 선전 경제특구 설립 초기의 중앙문건은 특구의 성격 및 중앙정부와의 관계를 명확히 규정하고 있음.
 - 중국에서 건설된 특구는 경제특구이지 정치특구가 아닌바, 특구는 중국공산당의 지도를 받고 중화인민공화국이 완전한 주권을 가진 지역임.
 - 특구도 ‘네 가지 기본원칙’을 견지해야 하고 중국의 법률을 준수하며 중앙과 상급 정부부문의 지도 관리에 복종해야 함. 또한 물질문명의 건설과 동시에 사회주의 정신문명의 건설을 끊임없이 강화해야 함.
- 특구가 특별한 것은 주로 특별한 경제정책, 탄력적인 경제정책 및 특별한 경제관리체제를 실시하는 데 있는바, 특구의 기본 특징은 다음과 같음.
 - 첫째, 특구의 경제발전은 주로 외자에 의지하고, 생산품은 주로 수출함. 특구의 경제는 사회주의국가의 지도하에 중외합자, 합작경영기업과 외상독자기업을 위주로 다양한 경제형식이 병존하는 종합체임.
 - 둘째, 특구의 경제활동에는 시장의 조정역할을 충분히 발휘할 수 있게 함.
 - 셋째, 특구에 와서 투자하는 외국인에게 세수와 국경출입 등 측면에서 특수한 우대와 편리를 제공함.
 - 넷째, 경제특구는 내지와 다른 관리체제를 실시하고 더욱 큰 자주권을 보유함.
- 선전 경제특구는 비록 일부 형식과 방법의 측면에서 자본주의국가에서 건설한

“수출가공지구,” “자유무역구,” “면세구역”의 경험을 참조했고 표면적으로 유사한 점이 있지만, 근본적인 차이가 있음.

- 중국의 경제특구는 사회주의제도 밑에서 설립되었고 인민민주독재의 사회주의 국가가 전권을 가지고 있으며, 특구에서 외국인의 모든 활동은 중국의 법률, 법령과 특구 법규가 허가한 범위 내에서 진행해야 하고, 중국정부는 법에 의해 이들 외국인의 재산 및 응당한 이익과 기타 합법적 권익을 보장해 줌.
- 중국에서 대외개방정책을 실시하고 경제특구를 설립한 것은 과거 정치, 경제, 군사, 외교, 문화 등 모든 측면에서 주권을 상실한 식민지, 그리고 과거 제국주의가 전쟁을 통해 중국의 문호를 열었던 것과는 본질적인 차이가 있음.

□ 선전특구는 전국 기타 도시에 비해 특수한 자주권을 가지고 있으며 중앙정부와도 보다 긴밀한 관계에 있음.

- 1979년 3월 선전시가 처음으로 설립되었을 때에는 하나의 현(縣)급 시에 불과했으나, 같은 해 11월에는 광둥성 정부 직속의 지구(地區)급 성할시로 승격됨.
- 1980년 8월 전인대 상무위원회에서는 <광둥성 경제특구조례>를 반포하고 선전시를 광둥성의 성도인 광주(廣州)와 같은 지위로 승격시켰음.
- 전인대에서 개별 성이 제정한 법규조례를 발표한 것은 중국에서 보기 드문 일로, 중앙정부가 특구를 그만큼 중시하고 있음을 보여줌.
- 1988년 11월 국무원은 선전시의 독립계획 권한을 승인함으로써 선전이 전국 여타 14개 독립계획도시와 같이 副省級의 행정적 대우를 받도록 했음.

□ 현재 선전시는 광둥성에 직속한 부성급의 독립 재정계획도시로서 행정등급은 부성급이고, 경제관련 권한은 성급임.

- 대외개방, 체제개혁 등의 측면에서 여타 성과 시보다 특수한 우대정책을 향수

하며, 법률과 정책조치 제정시 광동성정부의 비준을 거칠 필요가 없고 직접 국무원이나 전인대에 제출하여 비준을 받으면 됨. 즉, 독자적인 입법권한이 있음.

2. 선전 경제특구의 행정 및 입법체제 건설

(1) 특구행정체제의 건립

□ 선전 경제특구는 설립 후 20여년간 5차례의 비교적 큰 조정과 개혁을 거쳤음.

- 첫 번째 개혁은 1981년에 실시되었음. 당시 특구는 초기단계에 있어, 경제기초가 취약하고 사회경제 발전수준이 비교적 낮으며 개혁의 중점은 기관을 간소화시키고 권한을 하급기관으로 이양하는 데 중점을 두었음.
- 우선, 전국에서 최초로 업종별, 제품종류별로 정부내 경제관리부서를 설치했던 기존모델을 타파했고, 전문경제관리국 10여 개와 행정단위 20여 개를 철폐 혹은 합병함.
- 또한 통계, 가족계획 등 4개의 국급 단위 업무를 유사한 부서끼리 합병하고 과학기술위원회와 체육위원회를 각각 과학기술발전센터와 체육발전센터로 바꿈.
- 개혁을 통해 정부부서 숫자는 53개에서 17개로 66% 축소하였고, 기관행정인력은 1,778명에서 506명으로 71% 감축함.

- 두 번째 개혁은 1984년에 실시되었는바, 특구의 종합관리부문을 강화함.
- 첫째, 사회경제발전위원회를 편성하여 특구의 발전계획과 경제정보를 파악함.
- 둘째, 공업발전위원회를 설립하여 공업 발전, 국내외 연락, 기업관리를 총괄함.
- 셋째, 도시계획위원회를 설립함.
- 넷째, 인프라건설, 재정무역, 교통, 농목과 문화교육 등 5개 관공실을 설립함.

- 세 번째 개혁은 1986년에 실시되었는바, 개혁의 중점을 국유자산의 관리와 운영체제의 효율성을 높이는 데 두었음.
- ‘市國有資產投資管理公司’를 설립하여 국유자산에 대한 감독과 운영을 전담하게 함.

- 특히 국유기업 관리를 원래의 3단계(시정부→위원회/판공실→국(局)) 관리체계에서 2단계(시정부→위원회/판공실/국) 관리체계로 간소화함.
- 네 번째 개혁은 1988년에 실시되었는데, 시정부내 중복기능의 부서를 통폐합하고, 정부와 기업을 분리시켜 기업에 고유의 인사권을 부여함.
- 다섯 번째 개혁은 1991~93년에 걸쳐 실시되었는데, 기업에 대한 정부의 행정 간섭을 더욱 축소하고, 정부의 대민 업무중 일부를 민간으로 분리시킴.

(2) 특구 행정체제의 특징

- 첫째, 당위원회와 정부의 지도체제를 합리화하고 정부와 기업의 기능 분리를 점차적으로 실현함.
 - 당위원회의 주요 업무는 공산당의 노선, 방침, 정책에 관한 연구와 토론이며, 정부의 주요 업무는 선전시의 경제사업, 문화건설과 행정관리사업을 지도 관리하는 것임.
 - 정부와 기업의 기능분리 측면에서 정부내 기업관리 부문을 축소, 폐지하여 정부와 기업간 종속적 관계를 단절시킴.
- 둘째, 행정적 관리기관을 간소화하고 통합함. 예를 들면 교통운송시스템과 관련된 국(局)을 하나의 운수국(運輸局)으로 통합하여 “한 도시에 하나의 교통관리기관” 시스템을 구축했음.
 - 공업, 무역, 외자유치를 담당하는 부서를 통폐합하여 경제발전국을 설립하고, 농업, 임업, 목축업, 부업, 어업의 5개 부문의 기관을 통폐합하여 농업국을 신설함.
- 셋째, 자문심의기관의 건설을 강화함. 정부내 전문적인 정무(政務)자문위원회를 비롯하여 100여 개의 자문기구를 설립함.

□ 넷째, 국유자산관리기관을 설립하여 국유자산 관리를 정부부문으로부터 이전시킴.

- 선전시정부 산하의 19개 집단(총)회사에 국유자산 대표인 이사장을 파견하여 이사회 지도하에 총경리책임제를 실시함. 1993년 국유자산관리위원회 및 판공실을 설립하고, 선전시건설집단공사와 선전시물자총공사를 국유자산경영회사로 개혁하여 재산권관계를 명확히 함.

(3) 특구 입법체제의 건설

□ 선전시는 1992년 7월 1일 제7기 전인대 상무위원회 26차회의에서 <선전시 인민대표대회 및 그 상무위원회와 선전시 인민정부에게 각각 선전경제특구에서 실행할 법규와 규칙을 제정하는 권한 수여에 관한 결정>을 통과시켰음.

- 2002년 6월 30일까지 선전시 인민대표대회 및 그 상무위원회는 총 191개 항목의 법규를 제정했는데, 그 중 경제특구입법은 185개 항목, 비교적 큰 범위의 市 입법은 6개 항목임.
- 경제특구법규 가운데서 약 1/3은 국가에서 관련 법률법규가 제정되지 않은 상황에서 홍콩 및 외국의 우수한 법률문화를 참조해서 먼저 실행하고 시범한 것임.
- o 또 1/3은 특구 경제발전과 개혁개방의 시간상 요구에 따라 법률과 행정적 법규의 기본적인 원칙에 따라 국가법률, 행정법규에 대한 필요한 완화, 보충 및 세분화한 것임.
- o 나머지 1/3은 행정법제, 환경보호, 도시관리 및 정신문명건설을 강화하기 위해 제정한 것임.

□ 1993년부터 선전시 인민대표대회 상무위원회는 매년 회의에서 법규 3~4개를 심의했고 매년 약 20개 항목을 입법함.

- 특구입법은 시장경제를 지향하고 주식유한회사조례, 유한책임회사조례, 합명회

사 조례, 국유독자기업조례, 국유자산관리조례, 상사(商事)조례, 기업청산 조례, 기업파산 조례 등을 계속 마련하여 정부와 기업의 기능을 명확히 함.

- 1995년에 제정한 <변호사조례>는 최초로 변호사체제, 변호사협회 업종관리, 안건에 대한 변호사의 사전 개입, 변호사에 대한 처벌 및 변호사 직업 리스크 책임제 등 측면에서 대량의 개혁과 시범을 해서 국가에서 1996년에 변호사법을 출시하기 위한 소중한 경험을 마련함.
- 1998년 제정한 <정부조달조례>는 정부조달에 관한 중국의 첫 지방차원 법규로, 재정지출관리제도 개혁의 심화, 완비한 정부조달제도 구축을 위한 법률적 기초를 마련함.
- 1999년 공포한 <업종협회조례>는 전국에서 업종협회에 관한 첫 지방성 법규로서 공업분야의 업종협회의 발전과 육성을 가속화하고 중소기업의 발전을 촉진함.

(4) 특구 입법건설의 발전추세와 전망

□ 새로운 국내외 정치와 경제 여건하에서 선전경제특구의 입법체제는 새로운 과제에 직면함.

- 첫째, WTO 규범에 따라 중앙에서 경제무역분야의 통일적인 입법을 강화할 것이기 때문에 경제특구를 포함한 지방의 입법은 제한을 받을 것임.
- 그러나 전인대의 수권결정과 관련 법규에 따라 선전은 경제특구로서 여전히 비교적 큰 입법 재량권을 가질 것임.
- 둘째, WTO의 무차별원칙 요구에 따라 중국은 WTO 가입 후 입법 측면에서 최혜국대우와 내국인대우 원칙을 준수해야 함. 즉 다른 국가간, 외국과 중국간, 중국 국내 각 경제실체간 차별을 철폐해야 함.
- 선전은 법규를 중앙과 통일시켜야 하고 차별대우의 성격을 가진 규정을 시급히 개정해야 함.
- 셋째, WTO의 투명성원칙 요구에 따라 중국에서 상품무역, 서비스무역, 무역관련 지적재산권 혹은 외환통제 등에 관한 법률, 법규, 약관 등을 제정할 때는 반드시 WTO 회원국에 사전 통보해야 함.

◆ 참고문헌 ◆

1. 蘇東斌主編, 『中國經濟特區史略』, 廣東經濟出版社, 2001年 5月
2. 蘇東斌著, 『中國經濟特區的前沿專題』, 中國經濟出版社, 2000年 7月
3. 董濱, 高小林著, 『突破: 中國特區啓示錄』, 武漢出版社, 2000年 8月
4. 羅清和著, 『特區經濟學導論』, 中央編譯出版社, 2001年 3月.
5. 周文彰著, 『特區導論』, 海南出版社, 1995年.
6. 馬洪主編, 『中國經濟開發區投資管理指南』, 中國統計出版社, 1993年
7. 『中國經濟特區開發區年鑒』, 改革出版社, 中國財政經濟出版社.
8. 『深圳市(經濟特區)統計信息年鑒』, 中國統計出版社.