

타협과 실험의 공간으로서의 특구: 대만 가오슝가공수출구를 사례로 特區作爲一種妥協與實驗空間: 台灣 高雄加工出口區

쉬진위(徐進鈺)* · 박배균**

Zoning as a Space of Compromise and Experimentation: The Case Study of Kaohsiung Export Processing Zone

Jinn-yuh Hsu* · Bae-Gyoon Park**

요약 : 본 연구에서 필자들은 동아시아 최초의 수출자유지역인 대만의 가오슝 가공수출구(Kaohsiung Export Processing Zone; KEPZ)의 설립이 1960년대 냉전시기 지정-지경학적 이해관계의 타협의 결과라고 주장한다. KEPZ는 국민당(KMT) 정부로 하여금 국유화된 산업분야를 축소시키고 사기업을 육성하며 해외투자를 장려하도록 만들기 위해 미국 원조 기관이 권고한 자유화 정책 중 일부였다. 국민당 정부는 미국의 이러한 정책적 권고를 전면적으로 수용하지는 않았지만, 냉전 지정-지경학의 조건 하에서 미국의 요구를 완전 거부할 수는 없어서 미국 권고안의 일부를 선택적으로 수용하여 이행하였다. 특히, 국민당 정부는 1) 미국이 요구한 사기업 활동에 대한 자유화와 2) 국가의 영토적 통제권 유지를 위한 국민경제에 대한 지속적 규제 사이에서 타협을 추구하였고, 그 결과가 KEPZ를 설치하는 것이었다. 즉, 국민당 정부는 KEPZ의 설치를 통해 미국으로부터의 지정학적 지원을 잃지 않으면서도, 1960년대의 새로운 국제적 노동분업으로 인해 생겨나는 지정학적 기회도 동시에 잡으려 하였다. 특구가 이러한 지정-지경학적 이해가 타협하는 공간이라고 생각하게 되면, 국가의 산업화를 위한 장기적 안목 하에서 계획합리성을 가진 발전주의 국가가 고용기회의 확대, 해외투자 유치, 수출의 증가 등과 같은 경제적 목표를 달성하기 위해 가공수출구를 설치하였다는 전통적인 기능주의적 주장에 대해 우리는 비판적으로 재검토해야 할 필요성에 직면하게 된다.

주요어 : 대만, 가오슝, 가공수출구, 지정-지경학, 타협, 발전주의 국가

Abstract : This paper argues that the establishment of the Kaohsiung Export Processing Zone (KEPZ), the first EPZ in East Asia, is a compromise of cold-war geopolitical economy in the 1960s. The KEPZ is part of the liberalization policy advise of the US Aid agency which intended to push the KMT (Kuomintang) government to downsize the nationalized sectors and foster private enterprises and encourage foreign investments. However, the KMT state hesitated to embrace the advice wholeheartedly but was forced to implement selectively the policies. To meet the compromise between liberalization and control, the KMT government takes advantage of the KEPZ to grab the geoeconomic opportunities emerging from the new international division of labor in the 1960s without losing the geopolitical support from the US. The idea that zoning as a space of compromise would provide a subtle re-examination of the rise of

* 타이완국립대학 지리환경자원학과 교수(Professor, Department of Geography, National Taiwan University, jinnyuh@ntu.edu.tw)

** 서울대학교 지리교육과 교수(Professor, Department of Geography Education, Seoul National University, geopbg@snu.ac.kr)

the KEPZ which is conventionally explained by the functionalist arguments such as increase of employment opportunities, foreign investments and export by the far-sighted developmental state.

Key Words : Taiwan, Kaohsiung, Export Processing Zone, Geo-political Economies, compromise, developmental state

1. 서론

본 연구의 목적은 대만 가공수출구(Export Processing Zone, EPZ)의 형성과정과 그를 둘러싼 논쟁, 그리고 가공수출구 발전형태의 역사에 대해 회고함을 통해, 자본의 이동성과 국가의 영토성이 대만이라는 영토적 정치공동체를 둘러싼 지정-지경학적 과정 속에서 어떻게 타협하였는지 사회-공간론적 관점에서 살펴보려는 것이다.

일반적으로 가오슝 가공수출구(Kaohsiung Export Processing Zone, KEPZ로 약칭)는 동아시아의 '경제 기적'에서 중요한 역할을 한 것으로 항상 언급된다. 특히, KEPZ는 동아시아 국가의 경제적 자유화의 모범적인 성공 사례로서 많이들 언급되는데, KEPZ에서 기원한 특구 모델은 한국, 필리핀, 싱가포르, 그리고 1980년대 개혁개방 이후의 중국의 경제 발전에 큰 영향을 끼친 것으로 이해된다(Yuan and Eden, 1992; Madani, 1999). 또한 동아시아 최초의 가공수출구인 KEPZ의 설립은 발전주의 국가(developmental state)가 경제발전에 개입한 주요 사례로 언급되는 동시에(Amsden, 1989; Wade, 1990), 대만이 경제자유화로 나아간 중요한 첫 걸음으로 여겨진다(World Bank, 1993). 따라서, KEPZ의 설립 원인을 해석할 때에도 대부분 연구들이 1) 취업기회의 창조, 해외투자의 유인, 기술이전 등과 같은 경제적 목적을 달성하기 위해 가공수출구를 만들었다고 바라보는 기능주의적 해석을 제시하거나, 혹은 2) KEPZ의 성공적 발전을 계획합리성에 입각한 국가의 개입이 성

공한 사례로 이용하여 왔다. 심지어 종속이론을 반박하는 사례로 이용되기도 하는데(Barrett and Whyte, 1982), 여기서 KEPZ는 발전도상국이 시장에 순응하여 수입대체 산업화에서 수출지향 산업화로 발전의 패러다임을 전환하여 국제화에 성공한 사례로 쓰인다(Hughes, 1988).

그러나, 이러한 주장들은 어떤 경우는 상호모순적이고, 더구나 매우 기능주의적이어서 성과(해외투자 유인)를 KEPZ 설립의 원인으로 해석하는 오류를 범하고 있기도 하다. KEPZ의 설립이 당시 소위 대만의 '전환(수입대체전략에서 수출주도전략으로 바뀐 것)' 경험을 이해하는 데 어느 정도 도움이 되는 것도 사실이지만, 이러한 설명은 KEPZ의 실제 설립과정을 이해하는데 혼란을 초래한다. KEPZ의 설립과 발전 과정을 제대로 이해하기 위해서는 먼저 1960년대 대만의 국가정책이 미국의 지정학적 전략에 의해 어떤 영향을 받았는지에 대한 제대로 된 이해가 필요하다. 또한, KEPZ와 같은 경제특구의 설립이 사회-기술-공간 조직의 구축과 조정에 미치는 영향에 대한 연구, 특히 영역, 국경, 주권 등 인구와 자원의 이동과 배치의 지리적 구성방식에 미치는 영향에 대한 이해가 필요하다. 특히, 경제특구, 영토, 국경 등과 같은 장치들을 통해 나타나는 공간의 구성은 사실상 그러한 표면적으로 드러나는 장치들 배후의 보다 구조적인 사회, 정치, 경제적 역학의 복잡성이 드러난 결과이다. 따라서, KEPZ와 같이 매우 구체적인 "물질성"을 갖춘 지리적 공간에 대한 이해는 그 공간 건설과정의 배후에 존재하는 복잡한 정치-사회-경제적 역동성에 대한 이해를 필요로 하고, 이를

통해 궁극적으로 EPZ의 구축과 발전에 대해 훨씬 깊이 있는 설명을 할 수 있을 것이다(Jessop *et al.*, 2008).

본 연구에서 필자들은 EPZ 혹은 그와 유사한 경제특구의 설립이 국민경제가 해외자본과 조우하고 국제경제체계와 연결되는 과정에서 발생하는 마찰과 긴장에 대한 정치경제적인 타협의 결과로 바라본다. 특히, 국제경제체계에 연결되기 위해 필요한 경제적 자유화(주로 경제활동에 대한 국가규제의 완화로 표출됨)에 대한 절박함과 기존의 국가 통제와 규제를 유지하여 기존 정치-사회적 시스템과 질서에 내재된 제도적 안정성을 유지할 필요성 사이의 균형을 유지하려는 타협의 결과로 경제특구를 설명하려 한다(Mezzadra and Neilson, 2013 참고). 국가는 특구와 같은 예외적 공간의 생산을 통해 한편으로는 자유화로 인해 확대되는 국가의 내부와 외부 사이의 연결성이 초래할 사회적 불안정의 가능성에 대한 정치적 의심을 관리하면서 동시에 경제적 기회를 놓치지 않고 추구할 수 있다. 다른 한편으로 이러한 타협이 이루어지는 예외적 공간은 국가가 국제지정학적 압력을 받는 상황에서 지정학적 이익을 추구하는 일종의 실험 공간일 수도 있다.

이러한 관점에서 보면 EPZ의 설립을 고용 혹은 투자부족 문제를 해결하기 위한 것이라는 기능주의적 설명은 명백히 문제가 있다. 예를 들어, 한국의 마산수출자유지역에 대한 많은 연구들이 마산수출자유지역의 계획, 입지, 조성과정을 1960년대 수출지향 산업화를 추진하던 발전주의 국가의 관료들이 경제적/계획적 합리성을 바탕으로, 해외투자의 유치와 수출산업의 발전을 위해 추진한 산업 및 공간정책의 차원에서 설명하는 경향을 보인다(김성렬, 1979; 이남두, 1973; 심재민, 1980; 이상철 2008). 그러나, 이러한 관점은 국가의 행위가 너무나 많은 정책적 모호함(ambiguous policy)을 지니고 있고, 동시에 여러 가지 우발적 요인들의 결합과 여러 번의 시행착오를 통해 점진

적으로 이루어지는 과정임을 등한시 하는 것이다. 관련하여, 박배균·최영진(2014)과 황진태·박배균(2014)은 베버주의적 국가론에 근거한 국가 정책과 행위에 대한 연구가 국가의 행위를 둘러싼 다양한 사회세력들의 전략적 상호작용의 과정을 충분히 고려하지 않는다고 문제제기 하면서, 산업의 입지와 산업단지의 개발에 영향을 미치는 국가의 정책과 행위를 중앙정부 관료들과 의사결정자들의 계획합리성의 결과로만 인식하기보다, 글로벌, 국가, 지방 등 다양한 공간적 스케일에서 작동하는 다양한 사회세력들의 복잡한 상호작용의 결과로 이해할 필요가 있다고 강조하였다.

또한, EPZ의 설립을 국가가 주권 양도를 통해 자유화의 과정을 완성한 것으로 보는 관점은 국가가 특구라는 예외공간의 조성을 어떠한 정치경제적 맥락 속에서 바라보는지 제대로 설명하지 못한다. 국가는 자유화의 완성을 위해 특구를 조성한 것이 아니라, 경제적 자유화에 수반되는 특정한 주권의 양도가 초래할 수 있는 정치-경제-사회적 불안정에 대한 두려움 속에서 실험과 타협의 전략으로 예외적 공간을 건설한 것으로 이해해야 한다. 마지막으로, EPZ를 발전주의 국가(developmental state)가 관료집단의 계획적 합리성에 입각하여 경제발전 혹은 자유화 정책을 위하여 추진한 것으로 바라보는 관점은, 국가가 처한 지정-지정학적 한계와 기회의 구조를 등한시하는 것이다. 즉, 특구는 국가가 일종의 지정학적인 안전과 지정학적인 이익의 타협을 찾는 과정 속에서 택하게 된 전략으로 이해할 필요가 있는 것이다(Glassman, 2011; Sparke, 2006).

다음 절에서는 먼저 KEPZ의 설립 당시에 대만이 직면했던 문제들(경제발전, 군사대치, 지정학 등 포함)을 소개하며, 동시에 KEPZ와 관련된 문헌연구에 대한 비판적인 논의를 할 것이다. 다음으로 제3절에서는 KEPZ 설립을 둘러싼 정책적 논쟁과 관련된 지리적 공간 조직의 건설에 대하여 더욱 자세한 논의를 진행할 예정이며, 이를 바탕

으로 KEPZ가 결코 일방적인 정책적 고려에 의해 나온 성과가 아닌, 수많은 정책적 논의와 논쟁 과정 속에서 이루어진 상이한 이해관계와 주장들 사이의 타협의 결과라는 주장을 제시할 것이다. 제4절에서는 KEPZ의 성과와 발전의 진화를 다룰 것이며, 마지막으로 KEPZ의 사례를 통해 한 걸음 더 나아가 “발전주의 국가”와 관련한 개념들의 유효성을 검토하고, 비판적으로 독해하고자 한다.

2. 역사적 맥락

KEPZ 설립의 역사에 대해 논하기 위해서는 1949년 국민당이 중국 내전에서 패배하고 대만으로 후퇴한 후 추진한 경제건설계획부터 살펴봐야 한다. 55년간(1895-1945)의 일본 식민지 지배 기간 동안 농업을 중심으로 한 경제 성장을 이루었던 대만은 국민당 정부가 들어서고 나서부터 본격적인 산업화를 경험하게 된다. 국민당 정부는 먼저 수입대체 산업화를 추진하였는데, 이를 위해 제1기 4개년 경제건설계획이 1952년 말에 시작되었다. 4년 후인 1956년 말 까지 이 계획은 순조롭게 추진되었고, 그 결과로 1953-1956년 4년 동안 수출액이 매년 750만 달러씩 증가하였으며, 수입대체 산업화의 결과로 절감되는 수입외화지출이 많게는 수입 총액의 37%에 해당되는 7,400만 달러에까지 도달하였다. 이 기간 동안 국민총생산(GNP) 측면에서 경제성장률은 매년 평균 8.1%였다. 농공업생산지수는 매년 두 배 이상 성장하였는데, 특히 농업생산지수는 매년 평균 114%, 공업생산지수는 매년 140.1%, 교통운수는 120.9% 성장하였다.

이처럼 50년대 초중반 대만에서는 수입대체 산업화가 순조롭게 진행되었는데, 이는 기본적으로 정부의 강력한 보호 및 육성 아래 일부 수입대체 산업들이 성장한 것에 기인하였다. 육성 지원을

받은 산업은 조세상 혜택 외에도 수많은 보호조치를 받았는데, 예를 들어 관세보호, 수입통제, 이중환율¹⁾, 외화에산분배 및 공장설립제한 등이 있었다. 그러나 수입대체 산업화를 위한 이러한 정책들은 다른 한편으로는 문제를 야기하기도 하였다. 이는 시장 포화, 일자리 부족, 무역수지적자의 확대 및 투자부족 등과 같이 국내 시장 위주의 경제가 일반적으로 직면하는 문제들이었다. 이러한 문제를 빨리 해결하기 위해서는 두 가지 선택지가 있었다. 그 중 하나는 수입대체 산업화에서 수출지향 산업화로 정책적 방향 전환을 꾀하는 것이었다. 이는 동아시아(대만과 한국 포함) 국가들에 의해 전후에 채택되어 비교적 성공적인 경제발전을 이끌어냈다고 인식되는 것이다. 또 다른 한 가지 방안은 제2차 수입대체 정책을 펴는 것인데, 이는 공업 생산에 필요한 기계, 원료와 부품을 모두 국내 생산으로 전환하는 것으로, 이는 일반적으로 라틴 아메리카(브라질, 멕시코 등 포함)의 후발 산업국들이 채택하여 성공한 정책이다(Gereffi, 1992 상세 참조).

대만에서 당시 가공수출정책으로 산업화의 기초를 바꾼 것은 관료 사회 내부에서 극렬한 논쟁을 야기했다. 논쟁의 초점은 이중환율 폐지 등 외화무역개혁과 사기업의 발전과정을 지원하는 것과 관련된 것이었다(夏傅位, 2015; 郭岱君, 2015).

1945년 이후 국민당 정권은 일본식민지 시기의 주요 자산을 넘겨받아, 국영 및 공유(公有)기업형식으로 경영하였다. 이는 한편으로는 국민당이 당시 기업경영에 경험이 많은 인재를 많이 가지고 있었다는 사실을 반영한 것이며, 다른 한편으로는 국민당이 경제생산이라는 고지(高地)를 점령하여 사회 및 정치를 전면적으로 장악하려는 의도를 뚜렷하게 나타낸 것이었다(瞿宛文, 2003). 또한 식민지 시기의 자산을 개인에게 불하하기 보다는 국영기업이나 공유기업의 형식을 통해 국가의 통제 하에 둔 것은 국민당이 삼민주주의의 영향 하에 “개인자본의 절제(節制)”라는 규범을 중시했다는 사

실과도 관련이 된다. 그러나 이처럼 국영기업이 주요 경제활동을 장악하는 것에 대해 미국경제고문단은 부정적으로 판단하여 경제적 원조를 압박 카드로 대만정부에게 “공유기업을 매각함”으로써 사기업을 배양하라고 요구하였다.

환율 정책과 사기업 육성 관련 문제를 둘러싼 이러한 일련의 논란들은 이 시기 대만의 발전 모델을 둘러싼 대내외적 갈등이 어떠했는지 잘 보여주는 것이었다. 한 바탕의 격론을 거치면서 당시의 대만의 정치 거물 장제스(蔣介石)와 천청(陳誠)은 적당한 선에서 변화를 주는 것으로 결론 내렸다. 즉, 한편으로는 이중환율의 철폐를 지지하였지만, 다른 한편으로는 공유기업을 전면적으로 줄이라는 요구는 거부하였다. 하지만, 공유기업의 규모는 계속 유지하되 사기업 발전을 도모하여 수출산업의 선봉장으로 키우는 것에 대해서는 동의하였다.

해외무역에서 환율 문제가 해결되고 나서 1958년 이후에 이르면 더 큰 문제가 등장하였는데, 이는 어떻게 투자유치를 가속화하고 경제규모를 확대시키는가를 둘러싼 고민이었다. 이는 미국원조운용위원회(美援會)의 역할과 관련이 있다. 1948년 7월에 중화민국 정부와 미국 정부는 난징(南京)에서 《중미경제원조협정》을 체결하고, 중화민국 정부는 행정원(行政院) 미국원조운용위원회(council for US aid; 이하 ‘미원회’)를 설립하였다. 그런데, 1950년 6월 한국전쟁이 발발하고 나서야 미국은 대만의 국민당 정권을 적극적으로 원조하였다. Jacoby(1967)와 文馨瑩(1990)의 연구에 따르면 1951년부터 1965년까지 중화민국은 워싱턴으로부터 매년 대략 1억 달러의 차관을 받았다. 1957년 이전까지 미국의 대만 원조는 전액 증여적 성격을 띠었지만, 1957년부터는 증여와 차관을 병행하는 방식으로 미국 원조의 성격이 바뀌었다. 이와 더불어 개발차관기금이 설립되었고, 그 이전부터 대외원조 사항을 주관하던 국제합작본부와 새로이 설립된 개발차관기금이 미국 원조와 관련

된 사무를 병행하여 처리하였다. 미국 원조 중 증여적인 성격의 원조는 국제합작본부의 주관업무가 되었고, 생산적인 경제개발계획 관련된 차관은 개발차관기금의 업무가 되었다. 이러한 변화를 통해 미국이 대만에 경제적 원조를 제공한 목적과 이유가 무엇인지 뚜렷이 드러난다. 미국은 대만에 군사와 경제와 관련된 직접적인 원조도 제공했지만, 더욱 중요했던 것은 미국 원조의 선택적 성격이었다. 무조건적인 원조가 아닌 선택적 원조를 통해 대만 정부가 미국의 입장에 보다 친화적인 태도를 취하고, 공기업 보다는 사기업을 중심으로 하는 경제발전을 지향하도록 유도하였던 것이다. 궁극적으로 이러한 틀 속에서 대만이 동아시아에서 공산주의 확산을 봉쇄하는 자유경제의 주요 보루가 되도록 유인하였다. KEPZ도 이러한 맥락 속에서 이해되어야 하는데, 이는 KEPZ의 건설이 미국원조운용위원회(이하 미원회)가 미국 원조의 지지와 요구 하에 해외자본이 대만에 투자하는 것을 장려하기 위해 관련 법령을 제정하였기 때문에 가능하였기 때문이다.

1960년대 초 대만정부는 재정경제개혁을 추진하는데, 이는 대만이 가공수출을 위주로 하는 경제발전의 모델로 전환하는데 결정적인 역할을 하였다. 그런데, 이 과정은 결코 순조롭지 않았고, 여러 논쟁과 논란 속에서 진행되었다. 여기서 미원회의 역할이 매우 중요하였다. 당시 미원회는 대만 공업화의 중요한 지지자였으며, 당시 주임위원이었던 인중룡(尹仲容)의²⁾ 적극적인 추진에 기대어 대만 경제가 “수입대체”에서 “수출주도”로 대전환을 하도록 유도할 수 있었다. 미원회는 미국 및 대만의 고문단과의 긴밀한 협력 하에 국제적으로는 각종 경제개발 계획을 제출하여 미국과 국제개발협회의 원조와 해외 투자자들의 개인투자를 유치하였으며, 국내적으로는 이렇게 조성된 자금을 운용하여 수출형 공업을 건립하고 확장하는데 노력하였다. 미원회는 그밖에도 “공업발전투자연구그룹”을 설립하여 전문적으로 투자환경을

개선하고 해외자본이 대만에서 사무를 보는 것에 대해 어떻게 협력할 것인지를 연구하였다.

미국의 대만 원조 방식이 1956년 하반기부터 약간의 변화를 보이기 시작하였다. 미국은 1950년부터 6년 동안 이루어진 대만에 대한 매년 일 억 달러의 지원을 통해 대만의 경제 및 정치가 안정적으로 발전하였다고 평가하고, 이러한 평가를 바탕으로 대만에 대한 원조 정책을 1957년부터는 ‘원조’정책에서 ‘발전’정책으로 전환하였다. 다시 말하면, 미국 정부가 더 이상 단순한 증여적 성격의 금전적인 원조를 제공하지 않고 그 대신 원조를 받는 대상국이 자신의 경제환경의 개선을 위해 노력하게 하는 방향으로 전환하였던 것이다. 이러한 전환의 주요 목적은 민간 기업의 성장을 장려하고 국내시장을 개방하여 미국 민간 기업이 투자하는 것을 가능하게 하여 원조 대상국의 경제가 되도록 빨리 활성화되어 미국 원조를 필요로 하지 않는 자립적 상황까지 성장하도록 하는 것이었다 (Jacoby, 1967). 이와 더불어, 1957년 미국 국회가 “공동안전법”에 《개발차관기금》을 더하여 원래 증여적 성격을 띠던 차관을 점차 기업차관으로 바꾸었으며, 대만에 경제적으로 원조하던 액수를 대폭 축소하여 전문 안전 신청 심의로 바꾸었다. 이를 통해 대만에 압력을 가하여 대만이 투자환경과 환율정책을 개선하여 대만의 경제발전을 가속시키는 동시에 미국의 사기업이 대만에 투자하는 것을 더욱 편리하게 만들기를 희망하였다. 바꾸어 말하면, 미국 원조는 수요기반(need-based)이 아닌 가치기반(merit-based)으로 바뀌었고, 더불어 자유화와 사유화와 같은 정책상의 개혁을 추진해야만 미국 원조를 받을 수 있는 방식으로 변한 것이었다. 이러한 과정에서 미원회는 미국 원조 신청 심의와 집행을 담당하는 주요기관이 되었다.

오랫동안 안정적으로 의지해왔던 미국의 재정 경제 원조를 잃을 가능성에 직면하고 나서야 대만 정부 내부에서는 이러한 피안화(彼岸花; 죽음, 불길의 상징: 역자 주)에 대한 현실적 대책을 고

민하기 시작했다. 이에 따라 대만과 미국의 관리들이 1959년 12월 17일에 미국 원조의 변화에 대한 대응책을 마련하기 위해 대담을 진행하였으며, 이는 이후 《중미경제회담》이라고 불렸다(康綠島, 2001). 미국대표인 국제합작본부 주 대만 안전 부문 책임자 Wesley Haraldson이 미국정부를 대표하여 여덟 개의 재정경제개혁 건의를 제출하였는데, 그 핵심 내용은 미국 원조를 계속 받는 것으로 대만에게 국방예산 검토를 포함한 합리적인 신용 대부 및 예산 정책, 조세개혁, 외화 개혁, 공공시설비용 개혁, 증권시장 설립, 단일환율 및 국영사업 매각을 진행하도록 강력히 요구하는 것이었다. 즉, 대만 정부에게 시장에 대한 국가의 개입을 감소시키고, 공업 및 상업 투자에 대한 양호한 환경을 조성하도록 하였다(康綠島, 2001; 郭岱君, 2015). 이는 대만 정부에 매우 커다란 압력이 되었으며, 특히 이 중 국방예산 절감과 국영기업 매각이라는 두 가지 항목은 당국의 동의를 얻기 매우 어려웠다. 그러나 미국의 강력한 압박과 미국 원조의 유혹에 직면하여 대만 정부는 인중룡의 지휘 하에 1960년 “19개 재정경제개혁조치”를 제출하였으며, 이 중에 가공수출구의 설립도 포함되어 있었다.

그런데, 이러한 개혁조치는 제출 과정에서 대만 정부 내부의 여러 다른 파벌 및 서로 다른 부문의 비판을 받아야 했다. 특히, 당시 행정원 부원장을 포함한 여러 관료들이 이러한 개혁 조치가 국민당이 고수하던 삼민주의, 특히 개인자본의 절제를 강조하는 부분에 위배되는지 의문을 제기했으며, 동시에 조세 개혁이 정부의 세수에 영향을 미칠 가능성과 국방지출 감소가 국방력의 감소로 이어질 가능성, 그리고 국영사업의 민영기업으로의 전환이 정부의 산업 통제에 영향을 줄 가능성 등을 염려하였다. 그들이 더욱 우려하였던 것은 이러한 개혁으로 인해 민간 경제부문이 성장하여 국민당 정부가 이들의 도전을 받을 수 있고, 이로 인해 국민당과 정부의 권위가 필연적으로 손실을 입을 수

있다는 점이었다(王作榮, 1999; 郭岱君, 2015; 夏傳位, 2015). 그러나 이러한 내부적 반발과 비판에도 불구하고, 미국의 압력 하에 장제스 총통과 행정원장 천칭이 잇따라 개혁에 일정한 지지를 표시함에 따라 개혁조치는 통과되고 집행되었다.

이러한 과정에서 미국의 역할과 관련하여 미국 대표 Haraldson이 미국유학 동창회 모임에서 “결정적인 1960년대의 도전”이라는 주제로 행한 연설에 주목할 필요가 있다. 그는 대만이 영원히 미국 원조에 의존할 수는 없으며, 미국 또한 분명 장기적인 원조를 제공할 수 없기 때문에, 대만은 반드시 경제발전을 가속시키고 생활수준을 높여서, 자유로운 제도 하에서 얻은 경제적 성취가 전체주의 제도 아래 얻은 성취를 훨씬 초월한다는 것을 증명해야 하고, 이를 통해 대만은 “자유사회의 좋은 모범이 되어 아시아의 다른 국가들에 본보기가 될 수 있을 것”이라고 주장하였다. 이러한 대만에 대한 요구와 더불어 Haraldson은 미국 국제합작본부 주 대만 대표처가 대만 정부와 밀접하게 협력하여 “경제발전 가속 계획”을 완성하는데 도움을 줄 것이라고 약속하였다(陳式銳, 1960). 바꾸어 말하면, 60년대 초 대만이 추구한 개혁의 핵심적 내용은 환율 개혁 및 사기업 육성을 통하여 “자유화” 및 가공수출산업으로의 전환의 기초를 닦는 것인데, 미국의 입장에서 대만의 이러한 시도는 냉전 시기에 공산주의 블록에 대항하는 가장 좋은 모범사례를 만드는 것이었다. 즉, 이러한 과정을 통해 미국은 자신의 지정-지경학적 틀을 대만에 대한 원조정책에 굳건히 공고화할 수 있었던 것이다.³⁾

미국의 원조를 둘러싼 미국과 대만 사이의 이러한 협력적 관계는 미국 자본이 대만에 투자한 첫째외자본이 되도록 하는데 중요한 조건이 되었다. 특히, 미국과 대만 당국이 《중미투자보증협정》을 체결하여 대만에 대한 미국 기업의 투자에 대한 비경제적 위험을 양국 정부가 부담하기로 하였고, 심지어 대만 화폐가 평가절하 되었을 때 미국기업

이 받는 손실에 대해 보상해 주는 것을 의무화하기도 하였다. 이러한 보증 조치는 1960년대 일부 미국 기업이 국내 투자환경의 불길한 징조를 피해 대만으로 이전하도록 하는데 촉매작용을 하였고, 더 나아가 대만에 대한 투자에 주저하던 일본 기업마저 대만에 공장을 짓도록 유도하는 역할을 하였다(北村通子, 1992).

한편, 이와 동시에 일본 경제는 1955년부터 고속성장기에 진입하여 1960년 중반에 이르면 대량의 대외무역 흑자가 발생하는데, 이로 인해 두 가지 문제에 직면하게 된다. 첫째, 국내 임금이 급속하게 상승하여 생산원가가 급격히 증가하였고, 둘째, 대미 상품 수출이 급속히 증가하여 미국이 일본산 수입품에 대해 관세 혹은 비관세 장벽을 설치하기 시작하였다. 따라서 일본의 방직기업과 전자기업은 대만의 저임 노동력을 이용할 뿐 아니라, 미국의 수입 쿼터제한을 돌파하기 위해 생산과정 주 상당 부분을 대만으로 이전하였다. 대만에 투자한 일본 기업들은 대만에서 가공 후 그 생산품을 일본으로 다시 옮기거나, 반제품과 부품 등을 대만으로 옮긴 후 조립하여 대만에서 제조하였다는 표시를 붙여 미국으로 팔았다. 이러한 상황에서 “가공수출구”를 설치한다는 것은 대만에 가공 및 조립 기지를 건설하여 대만의 저렴한 노동력을 이용하여 생산하고 그 생산품을 미국에 판매하고 싶어하는 일본 기업들의 필요에 바로 부합하는 것이었다. 따라서 대만은 시장의 측면에서는 미국에 의존하게 되고, 생산의 측면에서는 일본에 의존하게 되었는데, 이를 통해 미-일-대만 삼개국 간의 긴밀한 “삼자무역구조”가 형성되었다. 그 결과로 대만의 무역 수지에서 점차 대일 적자와 대미 흑자 현상이 뚜렷이 나타나게 되었고(谷浦孝雄, 1992), 가공수출구에도 화교 자본 이외에 미국과 일본의 자본이 주요 자본 출처가 되었다(표 1 참조).

이러한 개혁조치의 집행을 관철하기 위해 미원회는 적극적으로 입법을 추진하였다. 인중룡(尹仲

容)의 지도 하에 개혁조치 내 투자 관련 부분을 모두 모아 하나의 법안, 즉 “투자 장려 조례”에 넣었으며, 이를 입법원에 제출하여 통과시켰다. “투자 장려 조례”는 천청(陳誠)의 강력한 지지를 받았으며, 재정부, 경제부와 미원회가 함께 노력하여 결국 1960년 8월 31일에 입법원에서 세 번 만에 통과하였고, 9월 10일에 공포 및 실시하였다. 이 조례의 요지는 조세감면의 방식으로 저축, 투자와 수출을 장려하고 경제발전을 가속시킨다는 것이었다.⁴⁾

그러나, 이처럼 투자를 장려하는 조례가 나온 이후 수많은 비판과 불만이 제기되었다. 특히 재정단위는 수출장려와 조세감면에 강렬히 반대했다. 당시 정부재정수지는 거액의 적자였는데, 만약 다시 대량의 조세가 감면된다면 분명 세수에 영향을 미쳐 적자를 훨씬 심각하게 만들 수 있었다. 따라서 초안 단계에서 재정부 내부 곳곳에서 반발이 일어났고 거의 아무도 찬성하지 않았다. 재정부 관료 전체 중 오직 연자간(嚴家淦)부장⁵⁾ 한 명만이 찬성했다(葉萬安, 1983).

미국의 원조 중단이 대만에 끼친 가장 직접적인 영향은 투자자본의 부족이었다. 자코비(Jacoby, 1967)의 보고서에 따르면, 1951-1963년 미국자본의 원조는 평균적으로 대만 국내투자의 31.1%, 거의 삼분의 일에 달했기 때문에, 미국이 원조를 중단한다면 그 경제적 충격은 매우 클 것이었다. 따라서, 1960년 8월에 통과한 “투자 장려 조례”는 이러한 경제적 충격에 대비하기 위한 것이었고, 특히 미국, 일본 등의 해외 자본과 화교자본(이는 당연히 정치적인 의의를 갖는다)이 대만에 투자하면 재정과 세무적 측면에서 특혜를 부여하는 내용이 주를 이루었다. 화상(華商)투자자에게 면세의 특혜조건을 제공하고, 생산품의 50% 이상을 수출하는 기업은 5년간 영업세를 면제받거나 가속상각 7 등의 특혜를 누릴 수 있었다. 또한 이윤을 증가와 설비확충에 사용하는 기업은 4년간 영업세 면제나 가속상각⁶⁾ 등의 특혜를 누릴 수 있었다. 화상

들이 대만의 가공수출 또는 수입대체 제조업에 투자하는 것을 장려함으로써, 대만의 경제를 확장하고 수출을 촉진하여 외화 소득을 증가시키고자 했다. 그런데, 이러한 각종 감세와 특혜 조치는 국가의 세수에는 부정적 영향을 줄 수 있는 것이어서, 대만 정부 내부의 재정 부문의 반발을 불러일으켰다.

요약하면 1950년대 중반 이후 경제적 원조를 제공해주는 미국의 요구에 대응하는 과정에서, 그리고 1960년대 초기 미국원조가 중단되고 경제정책이 외자유치와 수출추진도 전략으로 전환되는 과정에서, 국민당 내부에서 수 많은 논쟁과 갈등이 있었고, 이 외중에 심지어 몇몇 주요 인사에 대한 부분 개각까지 이루어지기도 하였다.⁷⁾ 결국 당시 정치적 실력자인 장제스와 천청(陳誠)이 개입하고 나서야 조례는 비로소 통과될 수 있었다. 이러한 내부적 갈등의 원인에는 재정적 고려에 의한 개혁에 대한 반발도 있었지만, 중국대륙으로부터 물러나서 대만에서의 군사정치가 다소 안정화하고 있던 바로 그 시기에 왜 굳이 대외개방경제 정책을 추진하는가에 대한 우려도 있었다. 예를 들어, 당시 재정부장인 쉬바이위안은 환율관리의 완화에 대해 걱정하면서 다음과 같이 말했다. “당시 정부가 고려할 사항이 정말 많았다. 왜냐하면 외환부역이 자금을 자유롭게 할 수 있다면 가장 이상적이지만, 첫째 대만 국제수지는 아직 균형을 이루지 못했고, 둘째, 대만은 아직 중국과 전쟁 중이었기 때문에 환투기와 자금도피를 막지 않을 수 없었다”(專載, 1957). 비록 궁극적으로는 원조를 제공하는 미국의 강력한 압력과 규제완화를 지지하는 경제관료(주로는 미원회 관료)들의 지지 하에 관련된 장려조치들이 통과되었지만, 이 과정에서 상이한 지향과 이해관계를 지닌 집단들 사이에 모종의 타협이 이루어지기도 했다. 가공수출구의 건설은 바로 이러한 타협의 산물이었다.

3. 가공수출구를 둘러싼 논란

당시 미원회의 비서로서 KEPZ의 계획을 맡았던 주요 관료인 리귀딩(李國鼎, 1999)에 따르면, 1956년 가오슝항 입구의 바다를 메워 새로운 땅을 만들었을 당시, 대만 정부는 이 신생지를 가공수출공장으로 개발할 가능성에 대해서 고려하기 시작하기는 했지만(葛震歐, 1983), 이 생각을 적극적으로 추진하지는 않았었다. 그런데, 1959년 미원회에 공업발전투자소조가 만들어지고, 홍콩의 공업발전에 대해 연구한 결과 홍콩의 자유항 성격이 홍콩의 산업화에 중요한 요인임을 인식하게 되면서, 대만의 한 구역을 자유무역구로 삼으려는 생각을 구체화하기 시작했다. 그런데, 당시 논의 과정 중에 두 가지 의문이 제기되었다. 우선 자유항 또는 자유무역구가 반드시 물자, 화폐, 인원 출입에 대한 보다 자유로운 조건을 갖춰야 하는 가였다. 당시 대만은 전시상태에 처해 있었기 때문에, 이러한 개방이 사회의 불안을 가져올 수도 있었기 때문이었다. 다음으로, 반드시 자유무역구가 큰 배후지(腹地)를 갖추고 있어야 하는가에 대한 의문이 제기되었다. 대만은 섬에 불과하였기 때문에 생산품을 소화하고 저장하는 배후지로서의 능력에는 한계가 있었기 때문이다. 게다가 전시상태에 처해있었기 때문에, 자유무역구의 구역을 획정할 수 없었다. 이처럼 자유화에 대한 두 가지 우려와 대만이 무역 중개지로서의 역할을 수행하는 것이 가능한지에 대한 의문 때문에 결국 자유항 또는 자유무역구의 논의는 포기되었다.

자유무역구 구상이 당시 많은 지지를 얻기는 어려웠지만, 가오슝항을 이용하여 대만의 무역경제를 발전시키고자 하는 생각은 1950년대 수입대체 정책을 통해 이룩한 공업화의 성과와 적절히 결합될 수 있었다. 그리고 수입대체산업화의 성과를 바탕으로 대만의 무역경제를 발전시키는 것은 당시 미원회의 정책목표이기도 하였다. 거전어우(葛

震歐, 1983)가 밝힌 바에 따르면, 당시 대만은 일반공업구 설립을 계획하기 시작했지만, 대부분은 국내제조업체에게 제공되었고 외자를 유인하고 수출경쟁력을 높이기에는 한계가 있었다. 따라서 당시 공업구가 해외 투자자들이 필요로 하는 일정한 수준의 인프라를 갖추는 동시에 자유무역구의 이점을 갖출 수 있도록 하는 방안이 모색되기 시작했다. 이러한 구상들이 당시 대만의 현실적 조건과는 다소 맞지 않았지만, 미원회의 관심을 끌기에는 충분했고 이를 바탕으로 나중에 가공수출구로 발전하는 초기 구상이 점차 형성되기 시작하였다. 1963년 재정부는 투자 장려 조례를 수정할 때, 가공수출구 설립에 관한 조항을 추가하였지만 구체적인 내용이 포함되어 있지는 않았다. 이후 미원회는 이러한 구상의 구체적 내용에 대해 논의하기 시작했고, 경제부와 재정부 등의 의견을 종합하여 결국 1964년에 정식으로 행정원에서『가공수출구 설치관리조례 초안』을 통과시키고 입법원 심의를 요청했다.

그러나, 당시 국민당이 거대여당이었고 정치적 실력자인 장제스와 천청이 이 조례안을 지지했음에도 불구하고, 입법 과정이 쉽게 진행되지는 않았다. 이 조례안이 입법원 심의에 보내진 후 EPZ의 설립에 대한 수많은 의문이 제기되었다. 그 중 몇 가지는 다음과 같다.

우선, 수출구 내에서 외국 제조업체와의 차별대우에 대한 문제가 제기되었다. 규정에 따르면, 수출구 내 제조업체가 수입하여 자가 사용하는 기기 설비, 원료, 반제품은 모두 수입관세가 면제된다. 그러나 수출구 바깥의 제조업체가 수입한 기기설비는 면세될 수 없으며, 담보를 제공해야 분기별로 납부할 수 있고, 원료와 반제품 또한 생산품 수출 때만 세금 환급수속을 처리할 수 있었다. 이러한 차별은 입법위원들의 의문을 불러일으켰는데, 다음과 같은 이유 때문이었다. 즉, “공장설립 위치의 차이에 따라 면세 등의 특혜를 누릴 수 있다면, 특권, 차별대우로 오해받기 쉽고, 공평성을 잃

을 것이 명백하다”(葛震歐, 1983)는 것이었다. 동시에, EPZ는 주로 해외 기업들의 투자를 대상으로 하였기 때문에, 형태상 ‘조계’를 연상시켰고, 그에 대한 정서적 반감이 있었다. 그러나 아이러니하게도 바로 이러한 차별대우, 또는 ‘차별적 주권’(graduated sovereignty) 덕분에 EPZ가 특구로서 외국자본을 유치할 수 있었다.

다음으로, 수출구 내 수출산업과 현지산업 간의 불공정한 경쟁에 대한 문제제기가 있었다. 특히, 수출산업에 대한 특혜적 면세조치 때문에 EPZ를 둘러싸고 제조업체들 사이에 갈등이 발생하게 되었다. 즉, 공장 설치 차별대우 때문에 불공정한 경쟁이 형성되었고, 이로 인해 심지어 로컬 기업의 수출 진흥에 부정적 영향이 초래될 수도 있다는 점이 문제로 제기되었다. 예를 들어, 당시 대만성(台灣省)의 의원들은 팀을 꾸려 1965년 8월 27일 가공수출구 설치 브리핑을 들었는데, 그 자리에서 성의원 장푸(張富)는 다음과 같이 지적하였다.

“가오슝 가공수출구가 본국 영토 내에 설치되어 하나의 특별지구로 확정되면, 수출구의 생산사업이 반드시 직간접적으로 수출구 밖의 국내 기타 생산사업에 영향을 미치게 된다. 수출구 내 사업은 외환통제 완화, 면세, 수속간소화 등 특혜를 받을 수 있어, 수출구 밖의 국내 제조업체 보다 유리하다. 관리처는 상관 법령에 의거하여 관리를 엄격히 해서 수출구 내 생산 활동이 수출구 밖의 대외 수출공업을 타격하는 나쁜 결과를 초래하지 않도록 해야 한다.”

같은 자리에서 성의원 주완청(朱萬成)은 더욱 직설적으로 “가공수출구 공업은 특권을 향유하며 후한 조건에 있는데 어떻게 본성의 공업에 영향을 미치지 않을 수 있는가?”라고 문제제기 하였다.

그러나 EPZ에 입주한 외국기업들에게 조세와 외환관리의 측면에서 특혜가 주어지기는 했지만, 그와 동시에 그들의 경제활동에 대한 규제도 존재

하였다. 예를 들어, 수출구 내 제조업체들의 생산품은 해외 수출로만 판로가 제한되었고, 외환취득률은 25%보다 낮아서는 안 되며, 토지는 판매할 수 없었고, 공장 건물은 자유롭게 전매될 수 없었으며, 국외로부터 수입된 잉여물은 국외로 운반되어 처리되어야 한다는 등의 규제가 존재하였다(葛震歐, 1983). 바꾸어 말하면, EPZ의 특구에서 국가의 규범(規範)은 여전히 매우 분명하였으며, 완전한 특혜를 제공하지도, 통제가 결핍되어 있지도 않았다.

마지막으로, 밀수와 같이 국가의 영토적 경계를 불법적으로 가로지르는 행위에 대한 통제가 제대로 될 것인지에 대한 우려가 있었다. EPZ는 면세와 같은 특혜를 받는 동시에 도시와 인접해 있다. 비록 거주가 금지된다 하더라도 매일 수만 명이 출입하기 때문에, “가공수출구 설치관리조례”의 입법과정에서 밀수에 대한 우려가 주요 논쟁의 대상이 되었다. EPZ는 항구에 인접해 있기 때문에 수사 및 체포의 업무가 매우 중요했다. 생산에 이용되는 원료와 반제품에 대해 일상적인 검사를 실시하고, 동시에 특구 주변에 높은 벽, 감시탑, 수사·체포 군경(軍警) 단위를 설치했다(葛震歐, 1983). 그러나 밀수를 방지하기 위해 이루어지는 각종의 제약들(예를 들어, 수출구 밖 제조업체의 원료 및 설비를 사용하거나 수출구 밖에 위탁가공하는 것 등에 대한 제약)은 수출구 내의 기업들과 수출구 외부의 기업들이 서로 협력하면서 시너지를 만들어낼 수 있는 가능성을 제한하였고, 이는 장기적으로 볼 때도 EPZ가 국내 제조업체에 긍정적인 파급효과를 만들어내는 데에 결코 유리하지 않았다.

달리 말하면, EPZ는 “국경 안, 세관 밖”의 특성을 갖는 동시에 영역적 연관성(territorial linkage)을 갖기 때문에, 밀수와 같은 국내 시장에 대한 부정적 영향을 효과적으로 방지할 수 있을지, 동시에 EPZ내의 해외기업들이 그 바깥의 국내 제조업체와 상하위의 공급사슬 관계를 제대로 구축할

수 있을지가 EPZ 발전의 중요한 의제였다. 따라서, 많은 경우에 국가가 이 부분에서 주도적인 역할을 수행하여 EPZ의 내부와 외부 활동들 사이에 적절한 영역적 연관성을 구축할 필요가 있다. 이를 위해서는 EPZ에 입지한 기업들로 하여금 바깥의 로컬 기업들과 합작하거나 협력하여 현지의 원료와 부품을 구매하고, 위탁 주문생산 등을 하도록 장려하는 노력이 필요하다. 이런 측면에서 대만과 한국 정부는 성공적 사례로 인식된다(Aminrahmadi and Wu, 1995). 실제로 EPZ가 성공적으로 작동함에 따라 EPZ에 입지한 기업들의 수출이 점차 증가하였다. 이에 따라 수출구 내 기업들은 수출구 밖에 로컬 기업들에 위탁가공을 하는 것이 인사와 노동복지 측면에서의 원가를 절감할 수 있을 뿐만 아니라, 생산의 유연성도 증가시킬 수 있음을 인식했다. 따라서 점차 대만정부에 수출구 밖으로 위탁가공을 제한하던 것을 풀어주기를 요구했고, 1974년부터 EPZ의 기업들은 상품제작과정의 30% 한도 내에서 수출구 밖의 대만 제조업체에게 가공생산을 위탁할 수 있게 되었다. 이는 또한 수출구 밖의 제조업체들이 위탁가공의 기회를 이용하고 생산기술과 방법을 학습하여 품질을 향상하여, 궁극적으로 수출구 내외의 제조업체 사이에 시너지를 촉진할 수 있게 하였다. 더 나아가, 1979년 이후에는 EPZ 원료에 대한 현지 위탁가공을 개방하였고, 1988년 이후에는 수출구 내외 가공에 대하여 아무런 제한을 두지 않았다(李擇仁, 2003).

대만 KEPZ의 설립과정을 되돌아보면, EPZ는 국민경제를 국경 밖의 경제적 네트워크와 연결했다는 점에서 일종의 지정-지경학적 타협의 결과로 보아야 한다. 이와 관련하여 깊이 생각해볼 문제가 있다. 1950년대 중반부터 대만은 이미 외국 자본의 대만 내 공장설립에 대해 투자 장려 방안을 내놓았었는데, 왜 다시 가공수출구를 이러한 '특구'로 설립할 필요가 있었을까? 일반적으로 외국 자본에게 제공하는 인센티브와 비교했을

때, EPZ는 얼마나 더 많은 혜택을 제공해 주었는가? 실제로 투자를 장려하는 면세 규정 등을 보면, EPZ 내 설립여부가 외국 기업에 제공하는 혜택의 측면에서 큰 차이가 없었고, 심지어 EPZ 내에 입지하는 외국 기업의 경우 대만 내 내수판매를 엄격히 금지 당했다. 이러한 상황 하에서, EPZ는 어떠한 비교우위를 제공하여 외국 자본이 EPZ 내에 공장을 설치하도록 할 수 있었을까? 사실 당시 EPZ 내 설립여부와 상관없이 대만에서 외국 기업의 공장 설치와 수출활동에 대한 다양한 혜택이 제공되었지만, 실제로 EPZ 내에 입지하지 않을 경우 여러 가지 불편한 점이 있었다. 당시 외국 자본이 대만에 공장을 설치하여 수출에 나설 경우 비록 세금 환급에 대한 규정은 있었지만 외국 기업은 반드시 보증금을 내야했고 실제 수출이 이뤄지고 나서야 비로소 세금 환급이 이뤄졌기 때문에 외국 기업 입장에서 매우 불편하였다. 또한, 관련 행정법규가 매우 번거로워서 공장 설립 신청부터 완성하여 운용하기까지는 수개월의 설치기간 포함 1년 여의 시간이 필요했기 때문에, EPZ 외부 지역에서 외국 자본이 공장을 설치하는 것이 결코 유리하지 않았다. 바꾸어 말하면, 대만의 국내 경제를 빠르게 전지구적 분업체계에 연결하려던 시도에 다양한 마찰이나 장애가 있었던 것이다. 특히, 당시 대만정부가 미국 원조의 중단 위협에 직면했음에도 불구하고 자유화는 쉽게 이루어지지 않았고, 동시에 전시경제라는 상황 속에서 대만 정부는 기존 제도적 시스템에 야기될 과도한 충격을 최대한 피하려는 태도를 지니고 있었다. 이러한 상황 속에서, 외국 자본의 투자에 대해 전문화된 지구를 설립하여 바깥에서는 이루어지지 않을 비정상적인 행정과 제도를 제공하는 것은 국내 경제를 전지구적 분업의 체계에 연결시키는 과정에서 발생하는 마찰과 장애를 피하는 매우 즉각적이고 유효한 해결방법이었던 것이다.

4. 결론: 타협으로서의 특구

1956년 구상을 시작하여 1966년 입법이 통과되기까지 10년의 과정을 거치면서, 대만 뿐 아니라 동아시아 전체에서도 최초의 EPZ가 가오슝에 건설되었다. 가오슝이 선택된 이유는 지형적으로 좋은 항구에 인접해있어 대량의 화물 출입에 편리했고, 항만의 기반시설이 훌륭하여 원양선박이 정박하는데 적합하고 짐을 싣고 내리는데 편리하였기 때문이었다. 대만 정부는 수출구 내에 창고를 설치하였고, 충분한 양의 물과 전기, 그리고 도로, 철도, 항공운송 및 교통 등을 위한 인프라를 제공했다. 동시에 관리 측면에서 잇점도 있었는데, 하나의 폐쇄적인 특구를 형성하여 물자와 사람의 이동을 관리하기 편리했고, 수출구 내외에서 면세에 관한 구역적 분리를 실시했다. 가공수출구의 또 다른 특색은 기업활동과 수출입업무에 필요한 다양한 행정기관들(예를 들면 우체국, 국세국(國稅局), 은행, 세관 등)을 단지 내에 집중시켜, 기업들의 행정수속에 필요한 시간을 줄일 수 있었다(楊伯耕, 2011).

가오슝 EPZ의 설립은 대만이 1960년대 들어 '단순/간이가공수출(simple exportism)' 단계에 진입하였음을 알리는 상징적 사건이었다. 하지만, 이와 더불어 가오슝 EPZ는 대만이 전후 신국제분업의 형세를 활용하기 위하여, 국토 공간의 일부 구역을 선별적으로 재편하여 국가경제에 예외적이면서도 비전면적인 자유화 조치를 실시하려는 시도의 결과이기도 하였다(Jessop and Sum, 2006). 이러한 예외주의적 거버넌스 방식을 통해 경제적 자유화에 정당성을 부여했는데, 이는 이러한 자유화 조치에도 불구하고 국토 공간 전체에 적용되는 기존의 보호주의적 제도를 철폐하지 않고 유지하였기 때문이다. 한편으로 국가는 특구에서의 실험을 통해서 외자를 유치하여 현지의 영가노동력이 신국제분업에 참여할 수 있도록 했다.

하지만, 다른 한편으로 이러한 특구의 실험을 통해 국가경제가 상대적으로 불안정한 국제화 과정에 무작정 노출되는 것을 피할 수 있었다. 따라서, 공간적 차원에서 EPZ 대다수는 항구지구에 입지하는데, 이는 일반적인 통치하에 놓여있는 육지와 구별됨을 상징적으로 보여주기 위한 것이다. 아래에서는 경계, 영역, 스케일 등 사회-공간적 관계의 상이한 차원에 따라 KEPZ의 작동이 어떻게 구체적으로 나타나는지 살펴보고자 한다.

우선 EPZ의 공간적 경계에 대해 알아보자. KEPZ 설치와 관련하여 제기되는 중요 질문 중의 하나는 화물 및 사람의 초경계적인 이동과 흐름을 어떻게 통제할 것인가와 관련된 것이다. 외부에 있는 적들의 위협이 지속되는 한, 그리고 밀수를 피하기 위한 고려 하에서, 국가는 경계의 내/외 관계를 매우 신중히 확정하고 통제한다. EPZ는 내부와 외부가 만나는 접점(interface)으로서, '경계해제(de-bordering)'와 '경계재획정(re-bordering)'의 공간적 실천과 깊이 관련된다. 대만과 한국의 발전주의 국가(developmental state)는 EPZ에 대해 매우 배타적인 경제정책을 펼쳤다고 보아서는 안 된다. 실제로 대만과 한국 정부가 EPZ 내부의 보다 자유화된 환경과 그 보다 덜 자유화된 국내 경제를 둘로 엄밀히 구분하였지만, 이러한 구분이 EPZ를 국민경제로부터 완전히 분리시키기 위해서 라기 보다는, EPZ를 국가경제가 신국제분업에 참여하는데 필요한 중요한 교량으로 만들기 위해서였다. 즉, 한편으로 특구형식을 빌어 EPZ를 국내 경제와는 분리시켜야만 외자를 유치할 수 있었지만, 다른 한편으로 EPZ는 자유화 정책을 진행하는 실험과 학습의 교두보였다고 이런 점에서 EPZ는 바로 국가의 경계해제(de-bordering) 전략이었다. 그러나 EPZ를 수출자유화 플랫폼으로 만들려는 시도는 국가안보에서의 불안정성을 높이고 다른 나라의 조계와 같은 공간을 국토 공간 내부에 형성하여 국가의 영토적 주권을 약화시킬 수 있다는 우려를 불러일으켰다. 특히 전후 시기에

서 대만은 중국으로 부터의 전쟁침략 위협에 직면해 있었기 때문에, 대만 정부는 냉전의 지정학 속에서 엄밀한 경계순찰과 검사를 통해 경계를 넘어 불법적으로 이루어지는 사람과 화물의 이동과 흐름을 통제하려 했다. 이는 국가의 경계재획정(re-bordering)의 전략이라 할 수 있다.

다음으로 EPZ의 영역적 작동에 대해 알아보자. 대만과 한국과 같은 동아시아 발전주의 국가에서 EPZ는 국가의 주권행사를 약화시키는 것이 아니라, 강화하는데 늘 사용되었다. EPZ는 중앙집권적이고 권위적인 국가가 영토와 국민의 일부에 대한 자유화를 통해서 어떻게 국제자본유동과 맞물리는지, 그리고 국가이익을 어떻게 강화하고 지키는지 잘 보여준다. 이 과정에서, ‘영역적 함정(territorial trap)’, 즉 국내/국외를 이분법적으로 구분하는 것은 오히려 EPZ를 통해 더욱 공고화된다(Agnew, 1994). 이는 EPZ가 국가가 국가주권 내에서 국내경제의 이익을 보호하기 위해 설치된 것이기 때문이다. 따라서, 많은 경우에 EPZ가 일종의 국가영역 밖의 공간, 국가의 통제를 넘어서는 공간으로 묘사되곤 하지만, 실제로 대만과 한국의 경험에 입각해서 보면 EPZ는 국가가 국민경제에 대해 수정·보완하는 축적전략이라 보는 것이 더 타당하다(Aminrahmadi and Wu, 1995). EPZ를 국민경제 발전과 연결시키려면 반드시 국내의 제조업을 육성하여 공업화를 진행해야 한다. 대만의 경험을 바탕으로 우렌상(吳連賞, 1983)이 지적했듯이, KEPZ는 가오슝 지역의 성장중심이 되었고, 경제적으로 취업을 유발하고 위탁가공의 형식을 통해 성장의 효과가 인근지역으로 확산(trickle down)되는 승수효과(multiplier effect)를 발생시켰다. 그러나 이러한 확산효과는 결코 자동적으로 발생될 수 없으며, EPZ를 이용하여 국내 경제를 국제적인 공급사슬과 연결시키려는 국가의 전략에 의해 크게 영향을 받았다(다음은 참고할 것, Aminrahmadi and Wu, 1995; Schrank, 2001).

마지막으로, EPZ의 지리적 스케일에 대해 살

펴보자. EPZ의 작동은 서로 다른 지리적 스케일 간의 상호작용에 영향을 미치는데, 특히 국제적인 자본유동과 로컬한 사회정치역량이 상호작용하는데 많은 영향을 미친다. 상술(上述)한 바와 같이, EPZ의 형성과 1960년대의 신국제분업 사이에는 밀접한 관계가 있다. 하지만, 이러한 관계를 고려함에 있어서 종종 소홀히 다루지는 부분이 있는데, 이는 바로 전후 냉전의 지정-지경학적(geopolitical economic) 과정이다. 글래스만(Glassman, 2011)은 지정-지경학적 과정이 글로벌 상품체인의 형성과 작동방식에 미치는 영향을 논하였는데, 이를 바탕으로 생각해 보면 지정-지경학적 과정은 자유화와 EPZ 정책의 형성 과정에도 큰 영향을 미칠 것으로 충분히 유추할 수 있다. 예를 들어 대만 민원회의 역할은 EPZ 정책의 형성에서 중요한 영향을 주었다. 전후 대만과 한국을 포함한 동아시아는 상당한 정도로 미국의 지정학적인 보호와 지경학적 자본투자와 시장제공에 의존했고(Glassman, 2011; Gray, 2011), 미국이 동아시아에서 공산주의의 확산을 저지하는 자본주의의 보루로서 활용되었다. 더구나, 베트남 전쟁을 거치면서 동아시아(특히 한국과 대만의 일부분) 국가들의 미국냉전경제에 대한 의존은 더욱 심화되었다.

대만의 경험을 통해서 미국원조기구가 현지 국가에 어떠한 방식으로 정책적 건의를 하고, 압력을 행사하는지 살펴볼 수 있다. 대만의 경우, 항상 위협(따르지 않으면 미국 원조를 중단하겠다는) 또는 회유(요구에 순종하면 미국 원조를 늘리겠다는)의 방식을 통해서 대만 당국(적어도 표면적으로)이 자유화와 사기업 육성의 정책을 수용하도록 만들었다(Jacoby, 1966). 그러나 대만 정부가 미국 원조기구의 모든 요구사항을 들어주지는 않았다. 실제로 대만정부는 일련의 프로젝트들은 수용했지만, 국영기업 철폐 및 외자 완전개방과 관련된 정책은 수용을 거부했다. 대만 당국은 이런 정책들까지 들어주면 경제정책이라는 고지(高地)에 대한 통제권을 상실하고, 더 나아가 정치적 안정에

표 1. 화교, 외국인투자의 국가별, 시기별 구분(건수)

(단위: 건, 괄호 안은 백분율(%))

연대	투자국	화교	외국인투자				합계
			일본	미국	유럽	기타	
1952 - 59		52(2.8)	9(0.9)	10(1.8)	0(0.0)	1(0.4)	72(1.9)
1960 - 64		90(4.9)	30(3.0)	30(5.3)	1(0.7)	7(2.9)	158(4.2)
1965 - 69		479(26.2)	296(30.0)	100(17.8)	12(8.6)	20(8.3)	907(24.1)
1970 - 74		566(31.0)	236(23.9)	100(17.8)	28(20.1)	36(14.9)	966(25.7)
1975 - 79		249(13.6)	150(15.2)	74(13.2)	10(7.2)	41(16.9)	524(13.9)
1980 - 86		391(21.4)	267(27.0)	247(44.0)	88(63.3)	137(56.6)	1,130(30.1)
합계		1,827(100.0)	988(100.0)	561(100.0)	139(100.0)	242(100.0)	3,757(100.0)

출처: 谷蒲孝雄(1992).

중요한 역할을 하는 유용한 통제의 도구를 잃어버리지 않을까 우려하였다(李國鼎, 1999). 이러한 측면에서 EPZ의 설립은 대만이 미국의 냉전 경제 하에서 지정학적 의존과 지정학적 정치안보를 모색하려는 타협의 결과라고 볼 수 있다.⁸⁾

사사(謝辭)

이 논문은 2014년도 정부재원(교육부)으로 한국연구재단 한국사회과학연구사업(SSK)의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2014S1A3A2044551). 더불어 본 논문의 제1저자인 쉬진위 교수의 중국어 초판을 한국어로 번역한 서울대 사회학과 박사과정의 윤종석, 서울대 지리교육과 석사과정의 임도연, 그리고 이 초역본을 다시 검토해 준 국민대 박철현 HK연구교수에게 감사를 표합니다.

주

1) 당시에는 수입을 “허가수입”准許進口과 “통제수입”管制進口으로 나누어 서로 다른 환율을 적용하도록 규정하였는데, 이는 외화를 절감하는 것과 동시에 대만 자국 생상품 사용을 장려하기 위해서였다. 따라서 수입물자에 서로

다른 환율이 적용되었는데, 예를 들어 주요경제건설물자 등 생활필수품은 일반 환율(비교적 낮은 환율)을 적용하였으며, 비필수품 등 사치품에는 비교적 높은 환율을 적용하였다. 그밖에도 공영사업과 민영사업은 다른 환율이 적용되었으며, 군에도 환율 혜택을 주었다. 이러한 규정은 갈수록 많아졌고 자세해졌으며, 몇 년 후 “이중환율”의 괴현상을 만들어냈다. 1957년에 이르러서는 총 아홉 개의 서로 다른 환율이 존재하였다(郭岱君, 2015).

- 2) 대만 공업화의 일등 항해사로 인식되며, “경제차르(Czar; 제정러시아의 황제: 역자 주)”로 불리기도 하였다.
- 3) 사실 나중에 집행된 재정경제개혁 방안과 미국이 처음에 제시한 여덟 개의 의견은 약간의 차이를 보였다. 특히, 국방예산 삭감과 국영기업 철폐 등 국민당의 대만 통치와 국공 투쟁에 관련된 기본 정책을 포함하였지만 이들 정책들의 실제 실현 가능성은 없었고 표면적인 걸치장에 그쳤다(康綠島, 2001).
- 4) 조례 제5조에서는 기업의 활동이 표준적인 생산사업의 장려에 기여한다면 영업시작일로부터 5년 동안 영리사업소득세를 면세해주며, 설비를 증설할 때 생산능력이 증설 전보다 30%이상 증가하는 사업자에게 사업 총 소득을 계산하여 추가적으로 얻은 소득에 대해서도 동일하게 5년 동안 면세를 해주는 등의 혜택을 규정하였다.
- 5) 옌 부장은 후에 장제스(蔣介石) 밑에서 부총통을 맡았으며, 장제스 사후 총통대리를 3년간 맡았다.
- 6) [역자주] 초기에 더 크게 공제하는 상각방법으로, 정부의 초기 세수는 감소하지만 기업은 비용을 감소시킬 수 있는 이점을 갖는다.
- 7) 1958년 환율개혁을 둘러싼 논쟁 속에서, 마지막까지 개혁을 반대한 재정부장 쉬바이위안(徐柏園), 경제부장 창장바

- 오(長江口) 및 외환무역심의위원회 주임위원 전부가 물러나고, 개혁을 지지하는 엔자간과 인종룡(尹仲榮)로 교체되었다.
- 8) 당연히 이러한 타협의 최종적 목표는 국토 공간 전체에 대한 전면적인 자유화로 나아가는 것으로, 리귀딩(李國鼎)의 말을 빌리자면 “대만 전체를 하나의 가공수출구로 변화시켜야 한다!”는 것이다(李國鼎 1999). 즉, EPZ가 하나의 예외적인 실험이지만, 최후의 목적은 그것의 보편화에 있다는 것이다. 하지만, 이러한 이상적 목표와 달리 전면적 자유화는 금방 빠르게 일반화될 수는 없기에, 현실에서 EPZ는 국가가 전면적인 자유화를 거절하기 위한 하나의 핑계이자 수단이 되기도 한다(Schrank, 2001).

참고문헌

- 葛震歐, 1983, 加工出口區的創設, 台北: 聯經.
- 康綠島, 2001, 李國鼎口述歷史－話說台灣經驗, 台北: 卓越國際媒體.
- 谷浦孝雄, 1992, 台灣的工業化: 國際加工基地的形成, 台北: 人間出版社.
- 郭岱君, 2015, 台灣經濟轉型的故事: 從計畫經濟到市場經濟, 台北: 聯經.
- 瞿宛文, 2003, 全球化下的台灣經濟, 台北: 台灣社會研究叢刊.
- 文馨瑩, 1990, 經濟奇蹟的背後: 臺灣美援經驗的政經分析(1951-1965), 臺北: 自立晚報社.
- 北村通子, 1992, “跨國公司的投資”, 收錄於 谷浦孝雄 編, 台灣的工業化: 國際加工基地的形成, 台北: 人間出版社.
- 葉萬安, 1983, “台灣工業發展政策的研訂與實施”, 台北市銀月刊 14(12), pp.4-14.
- 吳連賞, 1983, “高雄加工出口區的工業發展”, 台銀季刊 34(2), pp.155-198.
- 王作榮, 1999, 壯志未酬, 台北: 天下遠見公司.
- 李擇仁, 2003, 加工出口區對地方鄉鎮發展之影響—以潭子加工出口區為例, 國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文.
- 陳式銳, 1960, “論「加速經濟發展計畫」”, 財政經濟月刊 10(5), pp.1-8.
- 夏傳位, 2015, 台灣的新自由主義轉向: 發展型國家的變異與挑戰, 國立清華大學社會學研究所博士論文.
- Amirahmadi, H. and Wu W., 1995, “Export Processing Zones in Asia,” *Asian Survey* 35(9), pp.828-849.
- Amsden, A., 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press.
- Barrett, R. and Whyte, M., 1982, “Dependency theory and Taiwan: analysis of a deviant case,” *American Journal of Sociology* 87(5), pp.1064-1089.
- Gereffi, G., 1992, New realities of industrial development in East Asia and Latin America: global, regional, and national trends, in Appelbaum, R. et al.(eds.), *States and Development in the Asian Pacific Rim*, California: Sage Publications.
- Glassman, J., 2011, “The Geo-political Economy of Global Production Networks,” *Geography Compass* 5(4), pp.154-164.
- Gray, K., 2011, “Taiwan and the geopolitics of late development,” *The Pacific Review* 24(5), pp.577-599.
- Hughes, H., 1988, *Achieving industrialization in East Asia*, New York: Cambridge University Press.
- Jacoby, N., 1967, *U. S. Aid to Taiwan: a Study of Foreign Aid, Self-Help, and Development*, New York: Praeger.
- Jessop, B. and Sum, N., 2006, *Beyond the Regulation Approach: Putting Capitalist Economies in their Place*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Jessop, B., Brenner, N. and Jones, M., 2008, “Theorizing Sociospatial Relations,” *Environment and planning D* 26(3), pp.389-401.
- Madani, D., 1999, *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones*, New York: The World Bank.
- Mezzadra, S. and Neilson, B., 2013, *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*, Durham, NC: Duke University Press.
- Ong, A., 2006, *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*, Durham, NC: Duke University Press.
- Rondinelli, D., 1987, “Export Processing Zones and

- Economic Development in Asia: A Review and Reassessment of a Means of Promoting Growth and Jobs,” *The American Journal of Economics and Sociology* 46(1), pp.89-105.
- Schrank, A., 2001, “Export Processing Zones: Free Market Islands or Bridges to Structural Transformation?,” *Development policy review* 19(2), pp.223-242.
- Sparke, M. B., 2006, “A Neoliberal Nexus: Economy, Security and the Biopolitics of Citizenship on the Border,” *Political Geography* 25(2), pp.151-180.
- Wade, R., 1990, *Governing The Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.
- Wang, W. M., 1981, *The Establishment and Development of Kaohsiung Export Processing Zone (KEPZ), 1965-1975: A Study of Economic Decision-making in Taiwan*, R. O. C., Taipei: Asia and World Institute.
- World Bank, 1993, *The East Asian Miracle*, NY: Oxford.
- Yuan, J. and Eden, L., 1992, “Export Processing Zones in Asia: A Comparative Study,” *Asian Survey* 32(11), pp.1026-1045.
- 김성열, 1979, “마산 수출 자유지역의 입지분석,” *지리교육* 6, 65-89.
- 박배균 · 최영진, 2014, “마산수출자유지역의 형성을 둘러싼 국가-지방 관계에 대한 연구,” *대한지리학회지* 49(2), 113-138.
- 심재민, 1980, 마산수출자유지역의 입지구조와 관련효과에 관한 연구, 성신여자대학교 사회대학원 지리학과 석사학위논문.
- 이남두, 1973, “국제적 각광받는 수출자유지역,” *도시문제* 8(2), 46-52.
- 이상철, 2008, “마산 수출자유지역의 초기 발전과정,” *경제발전연구* 14(2), 51-90.
- 황진태 · 박배균, 2014, “구미공단 형성의 다중스케일적 과정에 대한 연구: 1969-73년 구미공단 제1단지 조성과정을 사례로,” *한국경제지리학회지* 17(1), 1-27.
- 교신: 박배균, 08826, 서울 관악구 관악로 1, 서울대학교 사범대 지리교육과, 전화: 02-880-7721, 팩스: 02-882-9873, 이메일: geopbg@snu.ac.kr.
- Correspondence: Bae-Gyoon Park, Dept. of Geography Education, Seoul National University, 1 Gwanak-ro, Gwanak-gu, Seoul, 08826, Korea, Tel: 82-2-880-7721, Fax: 82-2-882-9873, E-mail: geopbg@snu.ac.kr.
- 최초투고일 2016년 5월 5일
수정일 2016년 5월 24일
최종접수일 2016년 5월 27일