

중국 쑤저우 공업원구 (蘇州 工業園區) 도시개발*

김형민
서안교통-리버풀대학교
도시계획 및 설계학과 조교수

개요

쑤저우(蘇州)는 상하이(上海)에서 서쪽으로 약 100km 떨어진 곳에 위치해 있다. 고속열차로 상하이에서 30분 이내에 접근 가능하고 베이징(北京)과는 약 5시간이 소요된다. 1990년대 초반 중국 정부와 싱가포르 정부의 협력에 의해 쑤저우 공업원구 개발이 시작되었으며, 이후 공업원구는 그 규모 면에서 급격한 성장을 하게 된다. 이러한 경제 규모 성장에 외국인 투자가 큰 역할을 하고 있으며, 특히 한국과의 긴밀한 관계를 갖고 있다. 2013년까지 중국의 장쑤(江蘇)성에 가장 많은 한국의 해외투자가 이루어졌으며, 쑤저우시가 장쑤성에서 가장 중심적인 경제적 역할을 하고 있다. 쑤저우 공업원구(工業園區, Suzhou Industrial Park)는 288km²의 토지 규모에 현재 인구 76만 여명이 거주하고 있다(SIP, 2013). 공업원구에는 진지후(金雞湖)와 두슈후(獨墅湖) 두 개의 큰 호수가 있으며, 북쪽의 경계는 양청후(陽澄湖)까지다.

중국 정부와 싱가포르 정부와의 협력

중국은 1978년 개혁개방정책 이후 외국인 직접 투자를 경제성장을 위한 도구로 사용하였다. 상하이와 선전(深圳) 등 해안 도시를 중심으로 중국 경제는 급격하게 성장하였다. 소수의 도시에 경제활동이 집중됨에 따라 중국 정부는 다른 나라와의 협력을 통한 신도시개발

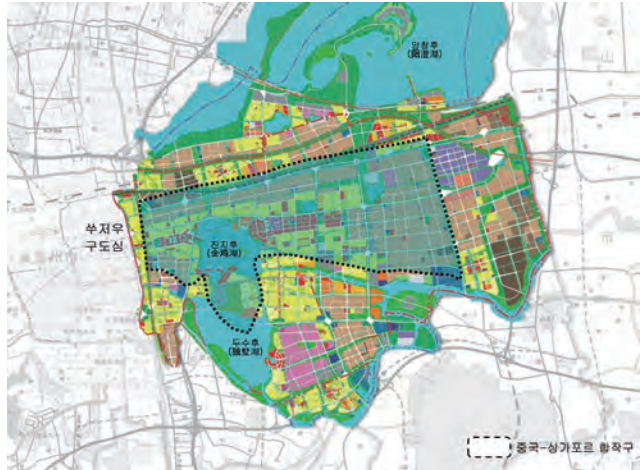
사업을 구상하게 된다.

싱가포르는 70% 이상이 중국계여서 소통에 장애가 적고 중국의 문화에 익숙하다. 싱가포르 정부도 싱가포르의 도시개발 모형을 동남아시아 주변 국가에 이식하여 활로를 찾으려는 노력을 기울이고 있었다(Pereira, 2004a). 아울러 급성장하는 중국과의 외교적 관계를 향상시키려는 노력을 하고 있었다. 따라서 두 국가의 이해관계가 맞아 1992년 싱가포르형 도시개발 사업을 시작하기로 결정하였다.

1992년 싱가포르의 리관유 총리가 중국의 덩샤오핑 주석에게 국제적 수준의 산업도시 건설을 제안하였고, 같은 해 양국 정부는 쑤저우 공업단지 개발에 합의하였다(정지현 외, 2012). 이후 1994년 2월 26일 싱가포르의 총리 리관유와 중국의 부총리 리량칭이 쑤저우 공업원구 도시개발을 위한 합의문서에 서명하였다(Pereira, 2003). 공업단지 개발을 위해 양국은 1994년 합작회사 CSSD(China-Singapore Suzhou Industrial Park Development)를 설립하였다. 초반 싱가포르대 중국 지분은 65:35로 싱가포르 주도의 도시개발이 중국에서 이루어졌다(Pereira, 2004b).

싱가포르 정부에서 먼저 장소 선택을 위한 조사에 들어갔다. 1990년대에 아직 특별경제구역(Special Economic Zone)으로 지정되지 않고, 산업화가 성숙단계에 이르지 않은 곳을 물색하였다. 또한 상하이의와의 접근성도 간과될 수 없었다. 상하이는 중국의 관문도

*
본 사례연구는 독자의 편의를 위해 간자체 대신 정자를 사용, 쑤저우의 중국어 간자체 표기는 苏州임.



공업원구 개괄(자료: SIP(2013)를 토대로 저자 수정)

시로서 이미 산업화가 무르익었고 개발비용도 높아 도시개발사업의 장점을 살릴 수 없었다. 이에 반해 장쑤성은 가파른 경제성장세에 있었지만 산업화의 단계는 낮았다. 한국과 일본의 기업들이 이미 다수 분포한 산둥(山東)성도 고려되었지만 이미 외국투자가 상당부분 이루어진 지역에서는 투자효과가 감소될 것을 우려하였다(Pereira, 2003). 장쑤성에서 두 번째로 컸던 우시(無錫)도 고려 대상이었으나 쑤저우가 선호되었다. 상하이-난징(南京)을 잇는 고속철도와 고속도로가 있어 접근이 용이하고, '정원의 도시' '동양의 베니스'로 불리는 등 관광수요가 높은 지역인 동시에 리관유가 지지하였던 지역이었기 때문이다(Pereira, 2003).

마침내 1994년 싱가포르 정부와의 협력을 통한 쑤저우 공업원구 개발이 공식적으로 결정되었다. 같은 해 미화 225만 달러가 투자된 것 이외에 8,000만 달러의 투자를 달성하였고, 1억 달러 대출이 국제 금융기관들로부터 확정되었으며, 3,000만 달러의 대출은 중국의 금융기관들로부터 이루어졌다(Pereira, 2003). 싱가포르 정부는 정부 연계기업의 전 회장들(예를 들어 Keppel, Jurong Town Corporation 등)을 CSSD의 CEO로 임명하여 투자유치를 가속화하고자 하였다. 쑤저우 공업원구의 총 면적은 288km²이며, 이 가운데 싱가포르-중국 협력지구는 80km²다. 싱가포르-중국 협력지구는 공업원구의 지리적 중심에 위치하고 있으며, 가장 중요한 경제적 역할을 하고 있다.

중국과 싱가포르가 협력을 시작한 후 2002년 싱가포르 정부가 '철수(disengagement)'를 선언할 때까지 긴밀한 협력 관계를 유지하였으며, 2002년 이후에도 지분을 소유하고 공업원구 관계자 교육 프로그램을 지속하는 등 관계는 계속되고 있다. 2001년 싱가포르의 지분은 35%로 줄어들었고, 2005년 28%로 조정되었다(정지현 외, 2012). 현재는 20%의 지분을 갖고 있다.*

중국 정부와 싱가포르 정부 사이의 갈등은 중국 정부가 쑤저우 신구(新區, Suzhou New District) 개발을 본격화하면서부터다. 공업원구는 쑤저우 도심의 동편에 위치하고 있으며, 신구는 서측에 위치하고 있다. 1998년까지 25km² 규모로 성장시킬 계획을 갖고 있었으며, 1990년에 이미 경제개발구역으로 허가를 받았다. 1992년에 중국 정부가 싱가포르 정부에 이 지역 개발에 참여하기를 요청하였으나 싱가포르 정부는 백지상태에서 시작하기를 희망하여 신구 개발에 참여하지 않았다. 1998년까지 1500개가 넘는 중국 및 해외 기업이 신구지역에 유치되어 약 25억 달러가 이곳에 투자되었다(Pereira, 2004b).

이처럼 쑤저우 신구도 급격히 성장하여 공업원구는 결국 신구와의 경쟁구도에 놓이게 되었다. 싱가포르 정부는 중국 정부 지원 때문에 발생한 신구와의 불공정 경쟁을 이유로 결국 2002년 '철수'를 선언하였다. 당시 신구의 공무원과 직원들이 직접적으로 싱가포르 정

*

쑤저우 공업원구 도시계획 담당자와의 질의응답
(2013년 10월)

공업원구 주요 통계

연도	총인구 (만명)	쑤저우 현지인 ¹⁾ (만명)	외국인 직접투자 계약금액(억 달러)	외국인 직접투자 실투자액(억 달러)	GDP (1억위안) ²⁾
1994		16,5	1,8	0,7	
1999		16,6	8,2	8	
2000		17	9,7	6,3	
2001		17,7	36,9	5,3	
2002		21	17,7	9,1	251,7
2003		22,3	20,9	12,1	365
2004		25,8	40,8	18,1	503
2005		27,3	38,1	15,8	571
2006		29,7	38,3	16	680
2007		31,4	47,7	18,2	836
2008		32,7	30,2	18	1,001,50
2009		33,9	27	18,1	1,120,09
2010	69,5	35,5	28,6	18,5	1,380,00
2011	71,3	37,2	29,6	19,4	1,589,66
2012	76,2	39,2	14,7	19,6	1,738,00

(자료: 6차 인구센서스(2010) 및 쑤저우 통계연보)

1 쑤저우 현지인은 쑤저우의 호구를 가진 자를 의미하며 총인구는 타 지역 이주민을 포함 2 1위안 = 0,163달러

부로부터 교육을 받지는 않았지만 도시개발 및 외국 자본유치의 노하루를 공업원구의 과정을 지켜보면서 배우게 되었다. 공업원구의 급성장으로 쑤저우 전 지역이 관심의 대상이 되어 신구로 성장세가 뻗어 나가고 있었다. 특히 신구에서는 저렴한 토지 임대료를 제시하여 상대적으로 투자유치에 유리하였다(Pereira, 2004b)*. 이러한 경쟁 과열의 명목적 이유뿐 아니라 1990년대 후반 경제위기로 인해 공업원구는 사업성이 위축되었다(Pereira, 2004b).

주요 내용 및 개발 성과

공업원구는 외국인 직접투자 유치에 초점을 맞춰 개발된 산업단지다. 공업원구가 개발된 이후 외국인 직접투자액은 가파른 속도로 상승하였다. 1994년 7,000만 달러를 시작으로 2003년에는 10억 달러

가 넘는 금액이 실제로 외국 기업으로부터 투자되었고 투자액은 계속 증가 추세다. 특히 IT 관련 회사의 활동이 두드러진다. 미국계 기업 FASL, AMD Technologies, Solectron Technology, 일본기업 Renesas Semiconductor, Fujitsu Media Devices, 독일기업 Isola Laminate System, 싱가포르 기업 Xpress Multimedia 등이 공업원구에서 활동 중인 대표적인 외국기업이다.

이와 더불어 지역총생산(GDP)도 가파르게 증가하고 있다. 쑤저우는 중국에서 가장 빠르게 성장하는 지역 중 하나다. 2000년대 초반 연평균 GDP 증가율은 30%를 상회하는 등 매우 빠르게 성장하였으며, 2000년대 중반 이후에도 20%에 육박하는 연평균 GDP 성장률을 보이고 있다. 2010년 쑤저우의 GDP 규모는 중국에서 다섯 번째로 상하이, 베이징, 광저우(廣州), 선전 다음이었다. 1인당 GDP는 3만 달러를 넘는다.

*

리관유 자서전에도 쑤저우 공업원구와 관련된 내용이 기록되었다(Lee, 2000, p.719-724).



공업원구 쓰다이광장

다음 세 가지 요인이 성공적인 외국기업 유치에 중요하였던 것으로 보고되고 있다(Pereira, 2004b).

첫째는 우수한 기반시설이 주요한 역할을 하였다. 안정적 전력 공급과 공업용수 공급 등은 제조업계에 양호한 생산환경을 제공하였다. 중국의 타 도시와 비교해 우수한 기반시설이 보장되었다. 또한 싱가포르 Jurong Town Corporation의 산업단지 개발 경험을 토대로 즉시 사용가능한(ready-built) 공장이 제공되어 제조업 운영자의 초기 투자금액을 줄이도록 하였다.

둘째는 인적교육을 통해 싱가포르의 지식과 노하우가 공업원구에 이전되도록 하였다. 싱가포르 정부에서 공무원들 공업원구로 보내서 교육을 시켰고 공업원구의 공무원도 싱가포르에 방문하여 교육을 받았다. 이러한 교육체계는 형식적인 교류에 그치지 않고 대규모 전 영역에서 이루어졌다. 1996년까지 거의 50여 개의 기관이 교육프로그램에 관여하였다. 1996년 한 해에만 200명의 중국 공무원이 싱가포르와 쑤저우에서 교육을 받았으며, 교육은 중국어로 진행되었다. 교육프로그램은 길게는 두 달까지 지속되었다(Pereira, 2004b). 이러한 인적교육을 통해 공업원구는 중국의 타 지역에 비해 효율적인 구조를 갖게 되었다. 인·허가 절차는 타 지역에 비해 훨씬 빠르게 부패하지 않은 정부로 투자자들에게 인식되고 있다(Pereira, 2004b).

셋째로 정치적인 뒷받침이 공업원구의 안정적 투자유치에 기여하였다. 중앙정부의 강력한 의지가 공업원구의 성공적 발전을 이끄

는 역할을 하였다.

한국기업도 공업원구에서 매우 활발한 활동을 하고 있다. 삼성이 대표적인 예이다. 삼성가전, 삼성전자, 신라호텔 등 삼성계열의 회사가 사업 중이다. 삼성가전은 Suzhou Samsung Electronics Corporation(SSEC)을 1995년 쑤저우에 건립하여 지속적으로 확장 중이다. 2009년에는 제2공장을 설립하여 생산하기 시작하였다. 이곳의 총 노동자는 현재 9,000명이 넘으며 여기서 생산된 가전제품(세탁기 등)은 한국과 미국을 비롯한 세계 여러 국가로 수출이 될 뿐 아니라 중국에서도 판매된다. 23명의 주재원이 SSEC에 파견되어 있고, 사무실 직원 약 2,500명과 생산직 근로자 약 6,500명이 일하고 있다. 여기에 매월 50여 명의 단기 출장자들이 한국에서 이곳을 방문하여 근무하고 있다[※].

공업원구의 성장은 외국기업에 의해 주도된 것이며, 이 성장을 통해 도시화가 급격히 이루어지게 되었다. 쑤저우는 중국에서 두 번째로 농촌이주민의 비율이 높은 도시다(新聞中心 2012.3.14.). 옆의 통계치로 계산하면 이주민의 비율은 거의 50%에 이른다.

공업원구의 공간계획

공업원구의 공간 구성은 진지후를 중심으로 한 경제중심, 두슈후를 중심으로 한 R&D 중심으로 크게 나뉜다. 이와 더불어 동쪽에는 수출 관련 기업에 세제혜택을 제공하는 수출가공구가 위치하고 있다.

※ SSEC와의 인터뷰(2013.12월)



두슈후 고등교육지구의 Xianjiaotong-Liverpool 대학

진지후를 중심으로 금융회사와 외국기업의 자사 등이 자리를 잡고 있으며, 고층 오피스빌딩이 집중되어 있다. 중국-싱가포르 합작구는 공업원구의 중심지역으로서 백화점, 대규모 쇼핑센터, 고가 주택 등이 밀집되어 있다. 이 지역은 진지후 서측의 중앙상업지구(98.7ha), 진지후 동측의 상업 및 문화지구(207.7ha), 공공행정지구(179.6ha), 진지후를 에워싼 호수지구(476.9ha)로 구성되어 있다(SIP, 2013). 그림 2에서 보이는 아치형 건물은 중앙상업지구에 위치한 '동팡즈먼(東方之門)'이다. 이 랜드마크 건물은 301.8m(88층) 높이며, 2014년 완공될 예정이다. 쇼핑센터, 고급 호텔, 사무공간, 호텔형 아파트, 레저시설 등이 포함된 복합건물이다(동팡즈먼 홈페이지).

호수지구에는 수변공간을 활용한 레저시설이 밀집되어 있다. 예를 들어 쑤저우 문화예술센터는 2007년 개장하여 극장·예술박물관·문화센터·문화교육시설 등을 갖추고 있으며, 자연친화적 수변공간을 창출하고 있다(쑤저우 문화예술센터 홈페이지). 상업문화구에는 복합단지개발 '스다이광장(時代廣場, Time Square)'을 중심으로 오피스 건물과 고급 백화점, 호텔, 고급 식당가 등이 집중되어 있다. 약 500m 길이의 스크린을 공중에 설치하여 새로운 도시 경

관을 창출하였다. 공공행정지구에는 공업원구의 행정기관들이 집중되어 있다.

두슈후 주변에는 고등교육지구가 위치해 있다. 이곳에는 현재 26개의 R&D 기관, 대학, 대학원 등이 밀집되어 있다(쑤저우 두슈후 과학 및 교육혁신지구 홈페이지). 런민대학(人民大學), 쑤저우 대학 캠퍼스 등 중국 대학뿐 아니라 HKU Space Global College, Suzhou-Oxford University Research Centre, Xianjiaotong-Liverpool 대학 등 국제 대학도 다수 위치하고 있다.

두슈후 고등교육지구는 25km²에 이르며 미래 10만 명의 대학생을 포함한 총 40만 명을 수용할 계획을 갖고 있다. 현재 7만 5,000명의 대학생을 가르치기 위해 약 5,000명의 교수진이 이 교육지구에 근무하고 있다(공업원구 홈페이지). 이곳에는 외국인 유학생과 교환학생, 교육기관에서 근무하는 외국인 등으로 인해 외국인의 비중이 매우 높다. 한 예로 2013년 새로 완공된 기숙사에 프랑스 학생 400명이 거주하고 있다*. 산학협력을 통한 경제적 효과를 꾀할 뿐 아니라 국제적 인재양성을 위한 교육 공간을 제공하고 있는 것이다.

공업원구의 수출가공구는 공업원구 동편 끝에 있으며, 2000년에 공사를 시작하여 2001년에 1차 단계 완공 후 2004년에 2차 완공

* 거주자와의 인터뷰(2014, 2)

되었다. 총 2.9km²의 규모다(<http://www.changku.com.cn/gyyq/plan.asp?id=966>). 수출가공구에서는 신속한 세관통과를 지원하며 항상 된 기반시설을 제공하고 있다. Maxtor, Black & Decker, Mercury, 삼성가전 등 다양한 수출관련 기업을 유치하였다.

한계 및 시사점

현재까지 공업원구의 발전 과정을 살펴보면 그 성장 속도 면에서 성공적이었다고 볼 수 있다. 하지만 다음과 같은 한계점은 존재한다.

첫째, 국제화를 통해 도시가 성장하고 있지만 국제적 접근성은 떨어진다. 가장 가까운 상하이 훙차오 공항이 70-80km 떨어져 있다. 훙차오 공항에는 국제선이 존재하지만 운행하는 국가가 소수에 불과하다. 상하이 푸둥 공항은 130km나 떨어져 있어서 지리적 접근성이 떨어진다.

둘째, 도시 내 대중교통이 제한적이다. 현재 2개의 지하철 노선이 쑤저우에서 운행 중이며 1개의 노선만이 공업원구를 동-서로 관통하고 있다. 버스가 주요 대중교통으로써 역할을 하고 있다. 현재 80만 명 정도의 인구를 뒷받침하는 데는 버스 운행만으로 가능할 수 있으나 지속적으로 유입되는 인구를 수용하기 위해서는 좀 더 체계화된 대중교통이 요구된다. 이에 따라 3호선, 5호선, 6호선을 추가로 건설하려는 계획을 갖고 있다. 하지만 현재까지의 지하철 개발 현황을 살펴보면 역 주변은 주위 경제활동과 긴밀한 관계를 이루지 못하고 있다. 지하철이 주요 거점을 통과하며 접근성을 높여야 하는데, 주요 거점임에도 간과된 지역이 많다.

셋째, 싱가포르와의 협력에 의해 계획되고 건설되어 현대식 외관을 갖추고 있지만 도시 운영의 시스템은 개선이 필요하다. 자전거 전용도로와 보행전용 도로는 존재하지만 차량이 우선시 된다. 심지어 차량의 신호와 보행자의 신호가 동시에 적용되어 보행자는 녹색 신호등에서도 차량을 주의하며 도로를 횡단해야 한다. 이는 보행 안전에 치명적이며, 외국인과 외국기업을 통해 성장하려는 공업원구에는 큰 약점이 될 수 있다. 또 신규 투자에 의해 새 건물들이 빠른 속도로 완공되고 있으나 주택을 포함한 건물의 품질이 떨어진다. 단열재가 건물에 사용되지 않아 냉·난방 수요가 많으며 새로 완공된 건물에서 녹물이 섞여 나오는 경우도 많다. 물론 이것은 공업원구만의 문제가 아니라 중국 전역에 해당한다.

공업원구는 1990년대 초반 개발을 시작하여 2000년대 급격한 성장 단계를 거쳐 지금도 성장 중이다. 공업원구는 국제화에 의한 도시개발의 사례에 해당한다. 중국에서 제공할 수 있는 저렴한 인건비와 저렴한 토지 임대료도 초반에는 긍정적인 역할을 하였다. 하지만 인건비와 토지사용료 장점뿐 아니라 도시계획 초기 단계에서부터 건립, 성장에까지 국제적 협력이 크게 기여하였다. 공업원구의 개발 모형은 새로운 형태의 국제도시 개발 모형에 해당한다. 금융산업 등 고부가가치 서비스업으로 국제화를 달성한 것이 아니라 IT 관련 제조업이 큰 역할을 하였다. 중국 시장을 겨냥한 외국기업들에 유리한 기업 환경을 제공하였으며, 상하이와의 지리적 접근성이 유효하게 작용하였다. 공업원구의 사례에서 살펴볼 수 있듯이 국제화는 21세기 도시개발에서 간과할 수 없는 중요한 기회요인이 분명하다.

참고문헌

- 1 Lee, K. Y., *From Third World To First: The Singapore Story: 1965-2000*, Marshall Cavendish, 2000.
- 2 Pereira, A., *State Collaboration and Development Strategies in China*, RoutledgeCurzon, 2003.
- 3 Pereira, A., "State entrepreneurship and regional development: Singapore's industrial parks in Batam and Suzhou", *Entrepreneurship & Regional Development* 16: 129-144, 2004a.
- 4 Pereira, A., "The Suzhou Industrial Park Experiment: the case of China-Singapore governmental collaboration", *Journal of Contemporary China*, 13: 173-193, 2004b.
- 5 SIP, "苏州工业园区环金鸡湖及独墅湖规划建设基本情况"내부문서(2013. 10. 30., SIPDRI/XJTLU 발표자료), 2013.
- 6 时匡, 刘浩, 林中杰, 『新城规划与实践-苏州工业园区例证』, 中国建筑工业出版社, 2012.
- 7 리관유, 『리관유 자서전』, 2000.
- 8 新闻中心, "苏州人口1300万已成全国第二大移民城市", 2013. 3. 14. (<http://news.sina.com.cn/c/2012-03-14/025424109902.shtml>)
- 9 쑤저우 문화예술 센터 홈페이지 (<http://eng.sscac.com.cn>)
- 10 쑤저우 두수후 과학 및 교육 혁신 지구 홈페이지 (<http://www.seid.gov.cn>)
- 11 공업원구 홈페이지 (http://www.sipac.gov.cn/ggxx/201001/t20100113_105175.htm)
- 12 苏州工业园区出口加工区 (<http://www.changku.com.cn/gyyq/plan.asp?id=966>)
- 13 동팡즈먼 홈페이지 (<http://dfzm.cn/index.asp>)
- 14 쑤저우 공업원구 도시계획 담당자와의 질의응답, 2013.10.
- 15 SSEC 와의 인터뷰, 2013.12.
- 16 거주자와의 인터뷰, 2014. 2.