

전략연구 2019

# 충남 남북경협전략 기초 연구(1)

## 사회주의경제와의 경협에서 공공부문의 역할

홍원표 · 송영현 · 전춘복



# 목 차

제1장 서론 .....	1
1. 연구의 필요성과 목적 .....	1
2. 선행연구의 검토 .....	2
3. 연구 방법 .....	5
제2장 사회주의경제와의 경협에 관한 이론적 검토 .....	8
1. 사회주의경제와의 경제협력의 정의와 특징 .....	8
2. 사회주의경제 대외개방의 내부 동력 .....	15
3. 사회주의경제와의 경제협력에 따른 리스크 .....	21
4. 사회주의경제와의 경협과 공공부문 .....	25
제3장 중국, 베트남의 대외개방 과정 분석 .....	29
1. 사회주의 대외개방의 단계 구분 : 중국, 베트남을 중심으로 .....	29
2. 중국의 대외개방 과정과 단계 .....	40
3. 베트남의 대외개방 과정과 단계 .....	49
4. 중국, 베트남 대외개방 역사가 주는 시사점 .....	53
제 4장 중국, 베트남의 주요 경협 사례 분석 .....	57
1. 경협사례의 유형 .....	57
2. 중국, 베트남과의 대표적 경협 사례 .....	59
3. 중국, 베트남과의 경협사례가 주는 시사점 .....	78
제 5장 중국·베트남 사례가 남북경협에 주는 시사점 .....	81
1. 대외개방 과정에서 북한의 현 단계 진단 .....	81

2. 대외개방 단계별 공공부문의 역할 .....	87
3. 남북경협에서 충남도, 시군의 역할에 대한 시사점 .....	94
<b>제6장 결론</b> .....	100
1. 이론적 측면 .....	100
2. 정책적 시사점 .....	101
참고문헌 .....	103

# 표 목 차

<표 2-1> 경제협력과 유사 개념 비교차례 .....	10
<표 2-2> 사회주의경제와의 경험 관련 리스크 .....	24
<표 3-1> 한국,중국, 베트남, 북한의 도시화율 추이(1950-2018) .....	30
<표 3-2> 중국, 베트남의 대외개방 단계 구분 .....	39
<표 3-3> 중국의 대외개방 단계 구분 .....	41
<표 3-4> 경제특구와 경제기술개발구 비교 .....	44
<표 3-5> 베트남의 대외개방 단계 구분 .....	49
<표 4-1> 경험사례의 유형 .....	59
<표 4-2> 인천단동산업단지 활성화를 위한 지원조치 .....	61
<표 4-3> 쑤저우 공업원구 활성화를 위한 지원조치 .....	65
<표 4-4> 만투언 수출가공구의 국가별 입주 기업현황 .....	71
<표 4-5> 한국의 對 베트남 ODA 지원 예산 .....	73
<표 4-6> 한국의 對 베트남 주요 지원 분야 .....	74
<표 4-7> 부산광역시의 ODA 사업 추진현황 .....	75
<표 5-1> 북한이탈민의 기간 및 지역에 따른 화폐 사용 비율(단위: %) .....	84
<표 5-2> 리스크 관점에서 본 사회주의경제의 대외개방 단계 구분 .....	93

# 그림 목 차

[그림 1-1] 연구의 흐름차례 .....	7
[그림 2-1] 사회주의계획경제의 시장경제 도입에 따른 문제점 .....	18
[그림 2-2] 민간과 공공의 역할 .....	28
[그림 3-1] 사회주의 대외개방 단계별 제반 리스크의 변화 추세 .....	36
[그림 3-2] 베트남 산업단지 수 변화 추이(1991~2016) .....	52
[그림 4-1] 인천단동산업단지 소개기사 및 전경 .....	60
[그림 4-2] 인천단동산업단지 철수 관련 뉴스기사 .....	63
[그림 4-3] 중국 소재 한국지자체·기업 전용공단 위치(2008년) .....	63
[그림 4-4] 쑤저우 공업원구 단지계획도 및 전경] .....	64
[그림 4-5] 쑤저우 공업원구 국제공동개발 추진체계 .....	67
[그림 4-6] 판투언 수출가공구(Than Thuan Corporation) 위치 .....	71
[그림 4-7] 푸미홍 도시개발사업 지도 및 조광도 .....	72
[그림 4-8] 히엠픽 전력회사 전경 및 발전소 사진 .....	73
[그림 4-9] 2019 부산 해양수산 ODA 포럼 포스터 및 세션 구성 .....	76
[그림 4-10] 2019 부산 해양수산 ODA 포럼 현장 .....	77
[그림 5-1] 중국과 북한의 무역 추이(2000~2016) .....	83

# 제1장 서론

## 1. 연구의 필요성과 목적

### 1) 연구 필요성

최근 남북관계가 긴장과 화해를 반복하고 있다. 2016년부터 3차 북핵위기가 시작되었고 현재도 진행형이다. 지난 2018년 연이은 남북정상회담이 개최되면서 정부와 각급 지자체는 남북경협에 대비하여 다양한 준비와 구상을 검토해 왔다. 충남도도 마찬가지다. 그러나 2019년 들어 남북 관계, 북미 관계가 경색되면서 정부와 지자체들의 남북경협에 대한 준비도 수면 아래로 가라앉고 있다. 그럼에도 불구하고 남북경협の本격화는 비단 민족동질성을 회복하기 위한 당위적 측면뿐 아니라 저성장 늪에 빠진 한국의 경제발전의 돌파구라는 측면에서 남북경협의 돌파구를 찾기 위해 각계각층이 동분서주하고 있다.

이러한 상황에서 충남의 남북경협전략 관련 관심과 준비가 부침을 반복하고 있다. 국면 급변에 따라 남북경협전략이 부침을 거듭하는 것은 일견 자연스러운 현상이나, 한편 돌이켜 보면 흔들림 없는 남북경협전략을 추진할 정책 기초가 튼튼하지 않은 상황에서 연유하는바 작지 않다. 전략적 방향이 취약하다보니 국면에 따라 단편적으로 대응하기 마련이고 이러한 현상이 반복되면 남북경협 자체에 대한 회의와 냉소가 만연할 수 있다. 아직 사회 내부에서 남북경협의 의의에 대한 대중적 합의가 확고하지 않은 상태에서 이러한 현상은 우려할 만하다.

비록 현 시기 남북관계나 북미관계가 교착상태에 빠져 있고 때로는 전운이 감도는 상황으로 치닫는 가능성도 있으나, 극적인 반전을 통해 북한의 개혁개방이 급물살을 탈 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 남북관계가 교착된 현 시기에 이론적으로 남북경협의 이론적 기초를 탄탄히 다지는 것은 정부는 물론 지자체에게도 매우 중대한 일이다. 특히 지난 10월22일 남북교류협력 주체로 지자체가 추가되어 이제 지자체는 명실상부한 남북경협의 주체로 나설 제도적 기반이 마련되었다. 따라서 지방 공공부문이 남북경협에서 어떠한 역할을 할 수 있는지를 규명하는 것은 한가한 이론탐구가 아니라 실천적 과제가 되었다.

## 2) 연구 목적

본 연구는 남북경협을 중대성과 충남 정책연구의 취약성을 고려하여 단발성 연구보다는 남북경협을 뒷받침할 이론 및 정책 연구를 일정기간 집중적으로 수행하여 향후 안정된 남북경협 추진의 정책 근거를 확보할 필요성이 있다는 판단에서 시작되었다. 남북관계, 북미관계의 발전에 따라 일희일비하지 않고 단계별로 공공부문이 어떠한 방향에서 남북경협을 준비하고 추진해야 하는지에 지침을 제공하는 것이 본 연구의 목적이다.

이를 위해 우선 북한의 개혁개방 과정에서 참고할 사례인 중국, 베트남의 개혁개방 과정을 분석하고 그 단계를 구분하여 각 단계별로 공공부문이 어떠한 역할을 하는지를 밝혀내고자 한다. 중국, 베트남 개방 과정을 분석하여 공통적인 개방의 규칙을 발견하고 이를 통해 단계 구분을 한다. 이에 기초하여 단계별로 진출국의 공공부문이 수행한 또는 수행해야 할 역할을 밝혀서 향후 남북경협에서 단계별 공공부문의 역할을 확립하는데 참고자료로 삼고자 한다.

본 연구는 『충남의 남북경협전략 기초 연구』의 일환이고, 시리즈 연구의 첫 번째 연구에 해당한다. 본 연구는 중국과 베트남의 사례를 통해 개방과정의 공통성을 발견하고, 개방과정의 단계구분을 수행하며, 단계별 파트너 국가 공공부문의 역할을 규명하는 것을 주요 내용으로 한다. 이러한 연구는 향후 북한의 개혁개방 과정에서 충남도와 같은 지방 공공부문이 어떠한 역할을 담당할지에 대한 시사점을 제공할 것으로 기대된다.

## 2. 선행연구의 검토

사회주의경제와의 경험에서 공공부문의 역할에 관한 연구는 많지 않다. 관련 연구는 크게 3가지 방향에서 추진되었다. 첫째는 동서독, 중국대만 교류협력 등 유사사례에 대한 연구가 있고, 둘째는 지방외교론의 시각에서 접근하는 연구, 마지막으로 사회주의경제와의 경험 관련 리스크 시각에서 추진하는 연구 등이 있다.

### 1) 동서독, 중국대만 사례 연구

남북경협에서 공공부문의 역할에 대한 연구는 같은 민족끼리 분단된 상황에 놓였던 동독과 서독, 중국과 대만에 관한 사례 연구가 가장 대표적이다. 김성윤(1996), 한부영(2011) 등은 동서

독 사례 분석을 통해서 중앙 공공부문과 지방공공부문의 역할에 차이가 있음을 강조한다. 중앙 공공부문은 정치적 대치 국면에 매어있는 상황에서 지방 공공부문은 주로 비정치적 문화, 예술 교류에 집중한 점을 들어 우리나라의 지방 공공부문도 이러한 사례를 참조하여 비정치적 교류, 협력을 중심으로 하는 남북 동질성 회복이라는 차원에서 남북교류를 실시하는데 중점을 두어야 하며, 자매결연과 같은 방식은 동서독이 통일을 목전에 둔 시점에서 가능했음을 지적했다. 한편 중국-대만 사례에서는 반민반관 조직이 교류협력을 논의했음을 부각하며, 정경분리 원칙이 이러한 상황에 적합한 교류협력 원칙이라는 점을 강조한다(신종호 외, 2010). 대체적으로 사회주의경제와의 경제협력에 있어서 지방 공공부문의 역할은 정경분리 원칙에 입각한 공공부문의 비정치적 교류에 주안점을 두어야 한다는 것이다.

그러나 이러한 시사점에 기반을 둔 정책 조언은 몇 가지 한계를 가지고 있다. 우선 동서독 사례는 냉전이 극심하던 시기에 전개된 것으로서 지금과 같이 냉전구도가 와해된 상황에서 또한 북한의 개혁개방이 내외부적으로 불가피한 상황에서의와는 그 맥락이 크게 다르다. 또한 중국-대만관계 사례는 비록 남북관계에 주는 함의는 풍부하나, 양국 간 국력의 현격한 차이로 인해 지방 공공부문에 관한 시사점을 제공하기에는 한계가 있다.

## 2) 지방외교론 시각의 지방정부 역할론 연구

지방외교론은 냉전의 해체에 따른 지방의 국제무대 등장, 1990년대부터 본격화된 민영화 열풍, 기존 무상원조의 한계, 지방분권의 확대 등으로 인해 지역 정책의 노하우와 자본을 확보하기 위해 외국의 지역정책을 학습할 필요성이 높아짐에 따라 지역 차원의 국제경제협력이 중요해졌다는 점을 강조한다(홍원표·강수현, 2016). 이러한 논지는 이론적 측면보다는 현실 정책 측면에서 지자체의 우수한 정책을 국외로 수출할 필요성에 의해 촉발되었다. 서울시의 정책 수출이 그 대표적인 예이다(나도삼 외, 2014).

홍원표·강수현(2016)는 지방외교를 친선교류, 통상외교, 정책외교 등으로 구분하고 시대에 따라 이 순서대로 강조점이 변해왔고 현재 정책외교가 우리나라 지방외교의 핵심이 되어야 한다고 주장한다. 이러한 주장은 주로 개발도상국과의 교류협력을 염두에 두는 것으로 현재 우리나라의 주요 교역국인 중국, 베트남 등 사회주의경제가 대부분 개발도상국임을 감안하면 적실성이 있다.

그러나 이러한 접근은 사회주의경제와의 경험에서 공공부문의 역할을 개발도상국과의 지방

외교의 틀에서 본다는 점에서 한계가 있다. 즉 사회주의경제와의 경험이 가지는 특수성이 아니라 지방외교의 보편성에서 사회주의경제와의 경험을 바라본다는 점에서 이론적으로 한계가 있다.

### 3) ‘경협 리스크’에서 바라보는 지방정부 연구

사회주의경제와의 경제협력에서 공공부문의 역할에 대한 또 다른 축은 사회주의경제와의 경험의 리스크로부터 도출하는 연구가 있다. 홍원표·강수현(2018)에 따르면 사회주의경제와의 경제협력은 개념적으로 크게 체제 리스크, 제도 리스크, 문지기 리스크 등으로 구분할 수 있다. 체제 리스크는 자본주의 체제와 상이한 사회주의경제체제로부터 연유하는 것이며, 제도적 리스크는 체제와 상관없이 모든 나라가 갖고 있는 독자적인 제도적 차이로부터 발생하는 리스크를 의미하며, 문지기 리스크는 사회주의경제의 개혁개방과정에서 법제도가 현실의 변화를 따라가지 못하는 가운데 현장의 의사결정권자가 매우 큰 재량권을 갖게 됨에 따른 임의성을 의미하는 것이다. 이러한 시각에서 보면 지방정부의 남북경협 참여는 문지기 리스크를 줄이는데 일조할 수 있다.

이러한 접근은 남북경협에서 지방 공공부문의 역할을 이론적 차원에서 모색하는 것으로 신선했던 접근이다. 중국의 ‘판시’ 나 베트남 사회의 ‘땡감’ 에 대한 제도주의적 접근으로서 가치가 있다고 하겠다.

본 연구는 기본적으로 남북경협에서 공공부문 특히 지방 공공부문의 적극적 역할을 모색하는 입장에서 출발한다. 따라서 동서독, 중국대만 등의 사례를 참고하지만 기본적으로 기존 남북경협에 대한 평가, ‘경협 리스크’ 론으로부터 출발하여 보다 적극적인 의미의 남북경협에 대한 지방 공공부문의 기여를 모색하는 것에 중점을 두고 있다.

### 3. 연구 방법

#### 1) 연구 방법

본 연구는 문헌조사를 중심으로 연구를 수행한다. 중국, 베트남 등 외국 사례를 검토하는 것이 중심으로 하고 문헌조사의 한계를 보완하기 위해 전문가 심층인터뷰를 보완적으로 실시한다. 문헌 조사는 중국, 베트남의 개방 과정에 대한 주요 사례를 중점적으로 검토한다. 전문가 심층인터뷰는 정책연구기관 또는 대학 등 학계의 전문가를 대상으로 문헌 조사에서 드러난 사항에 대한 확인, 중국, 베트남 개방 과정의 사회적 맥락에 대한 보완을 중심으로 한다. 주요 조사 활동은 아래와 같다.

##### (1) 문헌조사

- 중국, 베트남의 개혁개방 과정
- 중국, 베트남의 개방 단계 구분 기준 및 각 단계별 특징
- 개방 단계별 외국 공공부문의 참여의 주요 사례 조사
- 조사기간 : 2019년 8월~11월

##### (2) 전문가 자문회의(1차)

- 베트남 개혁개방 역사에 대한 전반적 이해를 높이기 위해 관련 전문가를 대상으로 전문가 자문회의 개최. 베트남과 중국의 개방 역사에서 공통적으로 나타나는 패턴, 경험리스 크론 관련 베트남 사례에 대한 적용 등
- 자문기간 : 2018년 11월

##### (3) 전문가 자문회의(2차)

- 중국 관련 학계 전문가, 베트남 관련 학계 전문가를 대상으로 양국의 개방 역사에서 경제 특구(베트남의 수출가공구)에서 경제기술개발구(베트남의 공업단지) 등으로 개방 지역이 확대되는 것이 주는 의의와 외국 공공부문의 참여 가능성, 외국 공공부문의 참여 사례 수집 등
- 자문기간 : 2018년 12월

## 2) 분석 방법

본 연구는 정량적 분석보다는 정성적 접근을 적용한다. 중국, 베트남 사례에서 두 사례를 관통하는 개방 과정 패턴의 유사성 등에 주목하고 보다 세분화된 단계 구분을 통해 각 단계에서 공공부문이 어떠한 역할을 수행했는가와 관련 대표적 사례를 논리적으로 정리하는 방식을 택했다. 이를 통해 정량적 엄밀함보다는 개념적 통찰을 도출하는데 주안점을 두었다.

## 3) 연구의 흐름

본 연구는 논리적 순서로 보면 우선 사회주의경제와의 경험 관련 이론 검토에서 시작한다. 사회주의경제는 왜 대외개방에 나설 수밖에 없는지를 살펴보고 대외개방의 단계를 구분한다. 그후 중국과 베트남을 사례로 대외개방의 단계 구분, 단계별 주요 정책 및 경험 사례를 살펴보고 양국이 주는 시사점을 정리한다. 다음으로 이러한 사례 분석을 바탕으로 사례가 남북경협에 주는 시사점을 제시한다. 특히 북한이 현재 어느 단계에 있는지를 되짚어보고 단계별로 공공부문의 역할이 무엇인지를 제시하고 이에 따라 충남도나 시군 등 지방 공공부문이 단계별로 어떠한 역할을 해야 하는지를 제시한다. 연구의 전반적인 흐름은 그림[1-1]과 같다.



[그림 1-1] 연구의 흐름

## 제2장 사회주의경제와의 경협에 관한 이론적 검토

### 1. 사회주의경제와의 경제협력의 정의와 특징

#### 1) 경제협력 개념 형성의 배경<sup>1)</sup>

‘경제협력(economic cooperation)’이란 개념은 어떠한 사회적 맥락에서 태동한 것인가? 문자 그대로 받아들이면 ‘경제 영역에서의 협력’을 의미한다. 통상 민간 기업 간 교역을 경제협력이라고 부르지 않는데, 경제협력이라는 단어는 그 자체의 사회적 맥락이 있다.

다양한 문헌을 통해 살펴보면, 경제협력은 본래 국제협력(international cooperation)의 일부 분야로서 등장했다고 한다. 즉 국가 간 협력의 일부로서 경제협력이 쓰이기 시작했는데, 특히 2차 대전 후 유럽과 미국에서 정부의 개입주의 경제정책이 국제협력 분야에 적용되면서 형성되었다고 본다(Adruseac & Hertug, 2015). 가령 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development)의 명칭에서 보듯이 경제협력이라는 단어가 들어가 있는데, 국제 협력의 맥락에서 경제협력이라는 용어가 쓰였음을 뒷받침한다. 역사적 맥락에서 보면 경제협력은 사회주의 진영과 자본주의 진영이 대립하던 냉전(cold war)시기에 같은 진영 내에서 국가 간 협력의 일부로서 경제협력이라는 용어가 사용되기 시작했음을 짐작할 수 있다.

한편, 냉전시기 동일 진영에 속한 국가 간 협력에서 지배적인 형태였던 ‘원조’를 대체하여 대등한 협력이라는 의미로 경제협력이라는 용어가 사용되기 시작했다는 지적이 있다.(O’Farell, Enrique et al, 1999) 즉 원조는 주는 쪽이 받는 쪽에 일방적으로 도움을 주는 관계였던 것에 비해서 경제협력은 상호 대등한 관계에서 협력을 추구하는 의미로 사용되기도 한 것이다.<sup>2)</sup> 역사적으로 보면, 사회주의 진영의 몰락으로 인해 무상원조를 수행할 동기가 급속히 사라짐에 따라 무상원조 공여측도 적극성이 떨어졌다. 따라서 최근 체제전환국, 개발도상국에

1) 경제협력의 개념에 관한 논의는 기본적으로 홍원표·강수현(2018)의 내용을 그대로 따른다.

2) 과거에 유행했던 무상원조 방식은 장점과 단점을 동시에 가지고 있고 최근 그 단점이 두드러지며, 이상 경제협력의 지배적인 방식은 아니다. 무상원조 방식은 주로 기술지원으로 수혜측은 별도의 비용 지불 없이 관련 지식과 지원을 확보한다는 측면에서는 긍정적이나, 수혜측이 정작 필요로 하는 핵심 노하우와 소요 자본은 무상원조 방식으로는 사실상 획득하기 어렵다. 한편 장기적인 무상원조는 막대한 재원과 인력이 투입되어 주는 쪽의 적극성이 떨어지고 무상원조활동의 지속가능성이 보장되지 않는 단점이 있다.

서 선진국의 노하우에 대한 수요가 급증함에 따라 선진국의 공공부문은 무상원조가 아닌 새로운 방식의 해외시장진출을 모색하게 되었고 그 대부분은 경제협력이라는 틀에서 수행된다.

그렇다면 경제협력이라는 용어에서 경제협력을 추진하는 주체는 누구인가? 국제협력이라는 맥락에서 보면 경제협력은 민간 기업뿐 아니라 정부 내지 국제기구 등 공공부문의 참여를 전제하고 있음을 알 수 있다. 즉 각 국가가 상이한 제도적 환경을 갖고 있는 상황에서 경제협력을 추진하기 때문에 필연적으로 제도의 정합성 문제가 대두되며, 이를 위해 국가 등 공공부문의 개입이 필수적이다. 따라서 경제협력은 국제 무역 또는 국제 투자와 달리 공공부문의 관여가 중요한 비중을 차지한다. 특히 경제협력에 소요되는 재원이 민간부문을 통하지 않고 국가 간 차관이나 무상원조 방식으로 수행될 때 경제협력의 공공 관여는 더욱 두드러진다.

## 2) 경제협력의 개념

경제협력 혹은 경협이라는 용어는 다양한 의미로 쓰이고 있다. 특히 남북교류협력과 관련하여 ‘교류협력’이라는 단어가 경제협력과 혼용되면서 여러 가지 혼선을 초래하고 있다. 여기서는 경제협력과 유사 개념 간에 구분을 하고 이를 통해 사회주의경제와의 경제협력을 보다 더 구체적으로 정의하겠다.

우리가 남북교류협력이라는 표현을 쓸 때 그 안에는 여러 가지 개념이 혼재되어 있는데, 남북교류에는 인도적 지원, 남북교류, 경제협력, 일반 무역 등을 모두 포함하는 것으로 쓰인다. 이렇게 서로 유사하지만 사실 매우 다른 사회적 또는 정치적 의의를 갖는다. 예를 들어 대북지원을 ‘퍼주기’라고 비난하는 것은, 남북교류협력을 주로 영리적 목적을 추구하는 일반 무역과 본질적으로 같은 것으로 인식하는 것이고, 인도적 지원, 남북교류, 경제협력 등은 모두 비영리적 목적이라는 인식과 이러한 교류협력 형태의 필요성에 대해 부정하거나 가치 절하하는 인식을 내포한다.

그러나 인도적 지원, 남북교류, 경제협력, 일반 무역은 그 동력, 목표, 방식, 주체 등에서 상당한 차이를 갖고 있어 이론 차원뿐 아니라 사회적 차원에서도 구분해야 한다.

‘인도적 지원’은 인권 존중으로부터 시작된다. 기아, 질병, 재난 등 상황으로부터 인간의 기본권을 보장하기 위해 그 피해자들에게 도움을 주는 것을 의미한다. 따라서 인도적 지원은 영리성 행위가 아니라 비시장적 행위다. 즉 이를 통해 영리적 목적을 추구하지 않을 뿐 아니라

그 재화나 서비스의 거래도 시장을 통한 교역이 아닌 것이다. 그것을 추진하는 주체도 정부 등 공공부문, 비정부기구 등이다. ‘남북교류’는 민족 동질성 회복의 필요성으로부터 시작한다. 오랜 동안 상이한 사회체제에 살고 있는 민족 집단들 사이에서 그 이질성을 극복하고 동질성을 회복하기 위한 것으로 교류방식도 비시장적인 경우가 대부분이다. 그것을 추진하는 주체도 대부분 정부 등 공공부문, 민간단체 등이 주도한다. 인권의 보편성을 근거로 삼는 인도적 지원과 달리 남북교류는 그 공공성이 강하므로 공공부문이 나서는 것이 정당화된다. ‘일반 무역’은 말 그대로 기업조직이 경제 이윤 추구로부터 시작하여 상업적 이윤을 획득하기 위해 영리적 방식과 시장적 기제를 통해 수행한다. 이를 추진하는 주체는 대부분 민간 기업이다.

이에 비해 ‘경제협력’은 다소 복잡적이다. 경제협력을 추진하는 것은 상호 이익에 근거를 둔다. 즉 일방적인 공여와 시혜가 아니라 상호 이익을 추구하되 그 목표가 경제, 사회적 공동 목표 달성이라는 것이다. 이러한 목표는 상호 합의된 목표를 말하는 것인데, 주로 정부 등 공공부문과 기업이 함께 참여하여 추진하는 경우가 많다.

유사 개념과 비교하면 경제협력은 상이한 제도에 속한 경제 주체들이 상호 이익이라는 동력을 바탕으로 경제, 사회적으로 정의된 공동의 목표를 실현하기 위해 다양한 방식을 통해 협력하는 행위라고 할 수 있다.

〈표 2-1〉 경제협력과 유사 개념 비교

구분	인도적 지원	남북 교류	경제협력	일반 무역
동 력	인권 존중	민족 동질성	상호 이익	경제 이윤
목 표	기아, 질병, 재난 등으로부터 인권 보호	민족 간 이질성 극복과 동질성 회복	경제, 사회적 공동 목표 실현	상업 이윤 획득
영 리 성	비영리적	비영리적	혼합	영리적
교류방식	비시장적	비시장적	혼합	시장적
주 체	NGO, 정부 등	정부, 민간단체	정부, 기업 등	민간 기업

### 3) 경제협력의 특징

앞서 살펴본 바와 같이, 경제협력이란 ‘상이한 제도를 갖는 두 개 이상의 국가·지역이 공동의 목표 달성을 위해 경제 영역에서 수행하는 협력’이라고 정의할 수 있다. 이러한 경제 협력은 제도적 안배, 호혜성 추구 그리고 공공의 관여를 그 특징으로 한다.

### (1) 제도적 안배

상이한 제도를 갖는 복수의 국가 또는 지역이 추진하는 경제협력은 제도적 안배 즉 협력 관련 게임의 법칙을 결정하는 것을 전제로 한다. 각 국가마다 경제협력과 관련된 다양한 제도가 있다. 국가별로 관련 제도가 유사한 경우도 있지만 대부분 다양한 차이가 있다. 이러한 제도적 차이가 경제협력을 방해하지 않도록 서로 관련 제도를 조정 또는 개정하는 것이 불가피하다.

이러한 특징은 본질적으로 제도의 조정이나 개정 권한을 갖고 있는 정부 행위가 필요하므로 정부 단위의 협조 또는 협력이 필수적이다. 이러한 제도적 안배는 한 국가나 지역의 경제자원이 다른 국가나 지역으로 이전되고 그 중 일부는 회수되는 과정을 보장하는 것으로 협력의 지속가능성을 보장하기 위한 제도적 장치를 마련하는 과정이기도 하다. 무상원조 등 일방적으로 원조를 제공하는 방식으로 경제협력이 수행될 경우에는 이러한 투자 회수 문제가 두드러지지 않으나, 투자회수가 필수적인 대부분의 경제협력 상황에서는 이러한 제도적 안배는 경제협력의 실현가능성을 좌우하는 문제가 되기도 한다.

한편 이러한 제도적 안배 과정은 일국의 제도를 상대국에 적용하는 과정이기도 하다. 따라서 ‘경제주권’의 문제로 비화되는 경우도 적지 않다.

### (2) 호혜성 추구

호혜성 추구란 경제협력이 일국의 이익을 일방적으로 구현하고 상대국에 피해를 입히는 방식이 아니라 상호 이익이 되는 방향으로 추진한다는 것이다. 공통의 목표 달성이라는 상호이익의 관점에서 상호 조정을 통해 목표를 설정하고 실천하는 것으로 존이구동(存異求同) 정신을 구현하는 것이다. 이는 경제협력에 참여하는 각 주체가 그 협력을 통해서 얻고자 하는 바가 분명히 정의되어야 함을 의미한다. 그런데 공통의 목표는 경제적 이윤 획득에 국한되지 않음을 상기할 필요가 있다. 목표는 경제적인 것뿐 아니라 정치적, 사회적인 것일 수 있다. 가령, 낙후 지역의 빈곤퇴치를 위해 경제협력을 추진하는 경우 그 목표가 경제적인 것이라기보다는 사회적인 것이다.

### (3) 공공의 관여

경제협력에서 공공부문은 제도적 정합성 추구, 자원의 효과적 동원 및 결합을 통해 협력의 안정성을 유지하는 데 공공이 기여한다. 경제협력 관련 제도적 자원은 대부분 정부가 갖고 있으므로 정부 차원의 관여는 자연스럽게 받아들여진다. 만일 공공부문의 관여가 필요 없으면 사실상 민간무역 또는 시장교역으로 전환되는데, 이는 경제협력의 후기단계에서 주로 나타나는 현상이다.

공공의 관여라고 할 때, 우리는 제도적 자원이 중앙정부, 지방정부, 국제기구 등에 불균등하게 분포하고 있음을 상기할 필요가 있다. 중앙정부와 지방정부 간 관계는 각 나라의 역사적, 제도적 환경에 따라 다양한 편차를 보이고 있다. 대부분 국가에서 중앙정부는 경제협력 관련 제도적 자원을 대부분 보유하고 있다. 가령 무역, 조세제도, 환율정책 등은 대부분 중앙정부가 보유하고 있다. 나라에 따라서는 지방정부가 그러한 권한의 일부를 보유하고 있는 경우도 있다. 한편 공식적인 제도적 권한 이외에 비공식적 제도적 권한이 문제가 되는 경우도 있는데, 이는 주로 경제협력이 특정지역의 주민이나 집단에 영향을 강하게 미칠 때 지방정부가 이러한 주민들의 이해관계를 대변하는 경우다. 이러한 경우 지방정부는 주민의 의견을 이유로 경제협력에 영향을 미치는 경우가 있다. 따라서 중앙과 지방의 관계는 매우 다양한 방식으로 제도적 자원을 행사할 수 있다.

한편 중앙정부와 국제기구 간 관계에서도 국제기구는 기구에 가입한 구성원 국가의 정책 또는 제도적 안배에 강한 영향력을 행사하는 경우가 있다. 가령, 국제 금융, 국제법 등을 통해 국제기구가 중앙정부의 정책에 영향을 미치는 경우가 그렇다. 이외에도 국제기구가 자체의 비제도적 자원을 가지고 해당 국가의 정부와 협상을 통해 그 의사를 관철하는 경우도 있다. 국제 금융기구는 자신의 재원조달능력을 자원으로 하여 특정국가의 정부와 협상을 벌이고 자신의 영향력을 행사할 수 있다.

#### 4) 사회주의경제와의 경제협력의 특이성

자본주의경제의 공공 또는 민간 주체가 사회주의경제 주체들과 추진하는 경제협력을 사회주의경제와의 경제협력이라고 본다면, 동일한 자본주의 경제주체들과의 경제협력에 비해 무엇이 다른가? 그것은 상이한 체제의 주체들이 경제협력을 추진한다는 점이다. 앞서 언급한 호혜성 추구, 공공의 관여, 제도적 안배를 특징으로 하는 경제협력의 특징은 사회주의경제와의 경제협력에서도 고스란히 반영된다. 그런데 사회주의경제와의 경제협력은 몇 가지 고유한 사회적 맥락을 갖는다.

첫째, 사회주의경제와의 경제협력은 전통 사회주의계획경제가 시장경제를 수용하는 것을 전제로 한다는 점이다. 상이한 체제 간에 경제협력은 체제가 다름에도 불구하고 시장경제를 공통분모로 한다는 점이다. 그리고 이것이 가능하기 위해서는 전통 사회주의경제가 시장경제를 도입해야만 한다. 즉 자본주의경제 입장에서 보면, 자본주의경제는 큰 구조적 변화가 없는 가운데 전통 사회주의경제가 계획경제에서 시장경제를 도입하는 것이다. 이 측면에서 보면 사회주의경제와의 경제협력은 냉전 이후의 산물이라는 점을 확인할 수 있다. 사회주의 진영과 자본주의 진영이 대립하던 시기에는 기본적으로 ‘호혜성’이라는 개념이 없었다. 상호 적대하고 경쟁하는 상황에서 호혜성이라는 개념은 설 자리가 없었다. 사회주의 계획경제에서 시장경제를 도입하는 것은 사회주의국가에게는 매우 큰 변화다.

둘째, 공공의 관여 측면에서 보면, 사회주의경제와의 경제협력에서 공공부문의 역할은 상대적으로 크다. 상이한 체제에서 구축된 상이한 경제사회는 법, 제도, 문화, 이념 등 다양한 측면에서 이질성을 갖고 있다. 특히 전통 사회주의경제는 계획경제이므로 법, 제도, 문화, 이념 측면에서 국가의 역할은 자본주의경제와 비교해서 더욱 크다. 이는 단순히 국가의 역할이 크다는 의미뿐 아니라 ‘체제’의 상이함에서 비롯되는 제도적 부정합성을 해결하는 과정이 사회주의경제와의 경제협력에 추가된다는 의미다. 자본주의경제끼리 수행되는 경제협력은 동일한 체제를 공유하고 있기 때문에 제도의 부정합성 문제가 존재한다하더라도 상대적으로 쉽게 조정할 가능성이 있다. 그러나 체제의 상이함으로부터 비롯되는 제도적 부정합성은 국가질서의 근간에 관한 문제를 다루어야 하므로 공공의 관여는 그 폭과 깊이가 질적으로 다르다.

셋째, 사회주의경제와의 경제협력에서 제도적 안배는 경제협력을 추진하는 양측에게 보다 많은 시간과 노력을 요구한다. 체제의 상이함에서 비롯되는 제도적 부정합성은 동일 체제의

경제협력보다 더욱 많은 시간과 노력을 요구한다. 이러한 부정합성의 완화 과정은 매우 큰 충격을 동반하기 때문에 사회주의경제의 공공부문은 가능하면 그 과정을 점진적으로 추진하여 충격을 최소화하고자 한다. 따라서 사회주의경제와의 경제협력은 같은 자본주의경제와의 경제협력에 비해 제도적 안배 과정이 오래 걸리고 점진적이라는 특징을 갖게 된다.

우리는 지금까지 사회주의경제와의 경제협력은 체제의 상이함을 유지한 채 사회주의계획경제가 시장경제를 도입하는 것으로 비로소 가능하고 이러한 경제협력을 추진하는 데에 보다 많은 공공의 관여와 제도적 안배가 필요하다. 특히 이러한 과정은 사회주의경제 측에서 보다 많은 시간과 노력을 쏟는 과정이다. 물론 이것이 자본주의경제 측의 시간과 노력이 없다는 의미는 전혀 아니며, 다만 사회주의경제 측에서 기울여야 하는 노력에 비해 작다는 의미다. 이는 어떤 의미에서 사회주의경제와 자본주의경제의 경제협력은 결국 사회주의경제가 자본주의경제에게 다가가는 과정이기 때문이다.

## 2. 사회주의경제 대외개방의 내부 동력

사회주의경제와의 경제협력을 이해하기 위해서는 왜 사회주의경제가 대외개방에 나설 수밖에 없는가를 이해해야만 한다. 여기서는 그러한 이유를 사회주의경제 내부의 문제점에서 검토하도록 한다.

### 1) 전통 사회주의경제의 구조적 문제점

1917년 10월 혁명으로 러시아에서 최초의 사회주의 국가가 수립되고 2차 세계대전 전후로 많은 사회주의국가들이 새롭게 탄생했다. 1989년 동서독의 베를린 장벽 붕괴를 시발로 한 동유럽 사회주의국가체제의 붕괴 그리고 1991년 소비에트연방이 해체로 인해 사회주의 진영은 사실상 종료되었다. 전통사회주의국가 중 일부는 여전히 사회주의경제체제를 유지하고 있으나 대부분 국가들은 개혁개방의 길을 걸으며 과거의 폐쇄 경제를 지양하고 개방 경제로 전환하고 있다.

사회주의경제가 해체되거나 개혁개방의 길을 걷게 되는 이유는 무엇인가? 개혁개방을 하지 않은 상황에서 경제사회 발전이 한계에 부딪혔기 때문이다. 이러한 현상은 일부 사회주의 국가에서만 관찰되는 것이 아니라 거의 모든 사회주의국가에서 관찰되기 때문에 구조적인 요인이 있다고 판단된다. 물론 사회주의국가끼리 국제무역이나 상호원조가 없었던 것은 절대 아니다. 일찍이 사회주의국가들은 코메콘<sup>3)</sup>을 설립하고 상호 평등하고 연대의식에 기초한 국제무역을 꾸준히 수행하고 있었다. 그럼에도 불구하고 이러한 국제무역은 내부의 구조적 문제점을 해결하는데 그다지 기여하지 못한 것으로 평가된다.

사회주의경제의 대표적인 내부 문제점으로 손꼽히는 것은 중화학공업우선노선의 폐해다. 대부분의 신생사회주의국가는 농업 국가에서 사회주의혁명을 시작했고, 자본주의 선진 공업국을 따라잡기 위해 중화학공업우선노선을 공통적으로 펼쳤다. 이는 사회주의국가가 직면한 역사적 과제와 무관하지 않다. 사회주의혁명이 대부분 공업 후진국에서 발발하였기 때문에 대부분의 신생 사회주의 국가는 근대화와 사회주의 건설이라는 역사적 과제를 동시에 수행해야 했다. 이러한 상황에서 근대화는 곧 공업화를 의미하고 공업화의 핵심적 분야는 바로 중화학

3) 코메콘은 1949년 1월 소련의 주도 아래 중앙유럽 국가들을 중심으로 결성된 공산주의 국가의 경제 협력 기구로서 제2차 세계 대전 이후에 미국이 실시한 유럽 재건, 원조 계획인 마셜 플랜에 대항하기 위해 설립되었다. 냉전체제의 해체와 더불어 1991년 6월에 해체되었다.

공업에 있었다. 자본주의 진영과의 군사 대결을 위해 중화학공업 기초가 필요한 것도 물론 중요하다.

중화학공업에 투입되는 자원은 어디에서 나왔는가? 발전수준이 낮은 경제에서 중화학공업에 투입할 자원은 주로 농업 등 1차 산업 부문으로부터 나왔다. 이는 부가가치가 농업 부문에서 중공업 부문으로 이동하는 것인데, 그 기제는 저렴한 가격으로 농산물을 중공업 부문에 공급하고 중공업 부문은 비싼 가격으로 공산품을 농업부문에 공급하는 방식을 통해 이루어졌다. 일반적으로 발전수준이 낮은 경제에서는 농업부문의 자원이 우선 경공업부문에 투입되는 것이 일반적이나, 중화학공업우선노선으로 인해 당초 경공업부문으로 가야할 자원들이 중공업 부문으로 투입되는 것이다. 이러한 결과 농업부문과 경공업부문은 피해를지고 만성적인 소비재 부족 상황이 연출되었다.

그러나 이러한 설명은 중화학공업우선노선의 문제점을 설명하지만 왜 그 정책이 실패했는지를 설명하기에는 부족하다. 중화학공업우선노선이 문제점이 많기는 하지만 그 자체가 성공적이라고 하는 것은 장기적으로 농업부문이나 경공업부문과 선순환관계를 형성할 수 있기 때문이다. 이러한 문제제기에 대해 학자들이 공통적으로 지적하는 바는 바로 경제행위에서 ‘연성예산제약’(soft budget constraint)의 문제다.<sup>4)</sup>

사회주의 경제에서 국영기업 등 생산단위들이 경영성과에 상관없이 국가로부터 재정보장을 받기 때문에 생존을 위한 생산효율 향상에 진력하지 않게 되고 생산효율을 높이는 대신 권력 상층부와의 협상을 통해 기업재정을 많이 확보하는 식으로 대응한다. 그 결과 생산효율은 장기간에 걸쳐 뒤떨어져서 대다수 생산단위들이 부실화되고 국가 전체로는 재정부족과 경제침체가 구조화되는 현상이 사회주의 나라들에서 잇달아 나타났다. 이에 따라 만성적인 공급부족과 비효율은 비단 농업부문이나 경공업부문에 국한된 것이 아니라 경제전반에 걸쳐 만연하게 된다.

물론 연성예산제약이 사회주의경제에서만 발견되는 현상은 아니다. 자본주의경제에서도 국영기업이나 국가재정으로 유지되는 기관에서는 언제든지 발생할 수 있는 현상이다. 그럼에도

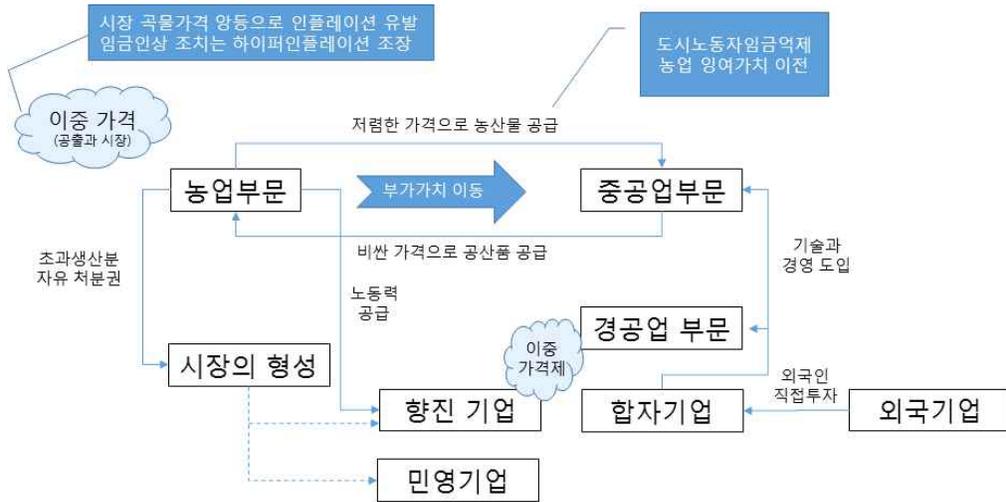
---

4) 코르나이(J. Kornai)는 국유기업의 행태 분석을 통해 공급부족이 사회주의경제의 필연적 결과임을 논증하고 있으며, 비효율적인 사회주의경제의 특징을 ‘부족경제’(shortage economy)로 특징짓고 있다. 그에 따르면 사회주의 국유기업들은 연성예산제약(soft budget constraints)하에서 계획달성을 목표로 삼기 때문에, 그 목표를 쉽게 달성하기 위해 국가로부터 투입물을 최대한 확보하고 목표산출량을 최소로 보고하려는 최적행위를 하게 되며, 그 결과 공급부족(한편에서는 축장과 다른 한편에서는 부족)이 초래된다는 것이다

사회주의경제에서는 이러한 연성예산제약이 구조적으로 뿌리내리고 오랜 관행으로 인해 누적되어 국가경제 자체의 활력을 저하시킨다는 데 문제가 있다. 즉 경쟁기제도 없는 상황에서 모든 경제단위에서 이러한 현상이 보편적으로 발생하면 전체 경제는 활력을 잃고 침체로 빠져들기 때문이다.

이렇듯 사회주의경제가 대외개방을 하지 않으면 안 되는 구조적 내부요인은 중공업우선발전 노선의 폐해와 연성예산제약을 구조화하는 경제체제에서 찾을 수 있다. 물론 외부적 요인도 간과할 수 없다. 우선 자본주의 국가들과의 체제경쟁에서 사회주의 국가들이 뒤떨어졌다는 점을 언급해야 한다. 특히 자본주의체제에 고유한 착취구조로 인해 저발전국가들은 빈곤의 악순환에서 헤어날 수 없을 것이라는 주장과는 달리, 사회주의국가 수립 당시 비슷한 출발선에 있던 한국, 대만, 싱가포르, 홍콩 등 신흥국의 눈부신 경제성장은 사회주의경제의 침체와 무기력과 대조를 이루면서 사회주의국가들에 커다란 자극을 주기에 충분했다.

내부의 구조적 요인은 경제뿐 아니라 정치적으로도 심대한 영향을 끼쳤다. 우선 자본주의국가와의 발전격차가 확대됨에 따라 체제경쟁에 심한 부담을 받기 시작했다. 재정 상당 부분을 군사부문에 투입하더라도 경제력 격차에 따라 점점 감당할 수 있는 수준을 넘어서기 시작했다. 또한 자연스럽게 자본주의국가들과 비교됨에 따라서 국제적인 역학 관계도 불리하게 작용했다. 많은 비동맹국가들은 사회주의경제와 자본주의경제를 비교하면서 자본주의경제의 놀라운 경제성장에 끌렸다. 둘째, 인민 생활수준의 정체 또는 저하다. 중공업우선발전 노선 추진에 따라 농업부문과 경공업부문이 상대적으로 발전하지 못했고, 그 결과 소비재 생필품의 만성적 부족이 초래되어 인민들의 소비 수준이 뒤떨어졌다. 이는 인민들이 정치적 불만을 표출하는 근본동력으로 작용했다. 셋째, 내부 혁신 동력의 약화로 인해 경제 활력이 전반적으로 저하되었는데, 특히 군수산업과 민수산업의 괴리로 인해 군사기술의 혁신이 민수산업으로 확산되지 못하는 등 전반적으로 내부 경제혁신이 실종되어 인민들에게 희망을 주기 어려워졌다.



(그림 2-1) 사회주의계획경제의 시장경제 도입에 따른 문제점

## 2) 사회주의경제 대외개방의 핵심 방향

사회주의경제는 대외 개방의 길을 걷게 되는데, 대외 개방의 목표는 무엇인가? 바로 중국의 ‘사회주의 시장경제론’이 제기하는 바와 같이 시장화 기제의 도입이다. 단 사회주의국가체제를 유지하는 전제에서 시장화 기제의 도입이 추진되었다. 시장화 기제의 도입이라는 것은 시장가격체제의 도입과 시장 주체의 형성을 핵심으로 한다. 즉 재화나 서비스의 거래를 시장 가격에 의거해서 수행하는 것이고 시장에 재화나 서비스를 사고파는 공급자와 수요자를 형성하는 것이다. 대외개방을 통해 외국의 기술, 경영관리 노하우 그리고 자본을 받아들이는 것이 핵심이며, 이를 근거로 한 제도개혁도 포함된다. 침체된 사회주의경제에 활력을 불어넣고자 할 때 가장 부족한 것은 생산기술, 경영관리 노하우 그리고 자본으로 대표된다.

그런데 시장화 기제를 한꺼번에 도입하는 것이 아니라 점진적으로 도입을 하면서 사회주의 경제의 개혁과 보조를 맞춰야 한다. 개혁개방의 목표인 시장가격체제의 도입과 시장 주체의 형성이라는 각도에서 대외개방을 바라보면, 이러한 세 가지를 얻을 수 있는 가장 효과적이고 신속한 방법은 영토 내에 자본주의기업이 들어오는 것이다. 즉 시장가격체제에 따라 자본주의적 생산방식으로 기업을 운영하는 실체가 사회주의국가 영토 내에 설치되는 것이다. 이러한 것들은 대부분 외자유치로 나타난다. 외국자본의 영토 내 진입 없이 차관을 받아서 문제를 해

결할 수도 있지만 이는 단지 자본만을 받아들이는 것이지 그 외 생산기술, 경영관리 노하우는 여전히 해결되지 않은 채로 남게 된다. 따라서 이 세 가지를 모두 받아들이기 위해서는 영토 내에 자본주의기업이 들어서는 것이며 이것은 중국의 경우 경제특구, 베트남의 경우에는 수출 가공구 정책으로 나타났다.

여기에서는 사회주의경제 개혁개방의 주요 방향을 시장적 생산주체의 형성, 시장적 소비주체의 형성, 시장가격체제 도입, 정부의 규제개혁 등으로 나누어 살펴보도록 한다.

### (1) 시장적 생산주체의 형성

전통 사회주의경제에도 생산주체는 있었다. 대표적인 것이 국영기업인데, 여기서 생산주체의 형성이란 주로 시장적 생산주체의 형성을 의미한다. 즉 국가계획에 의한 생산이 아니라 시장가격에 따라 생산을 수행하는 주체를 의미한다.

사회주의경제의 개혁개방은 생산자 측면에서 개혁이 먼저 일어난다. 특히 농업의 주체에서 시장적 생산주체가 형성된다. 중국, 베트남의 개혁개방 과정에서 공통적으로 나타나는 협동농장 해체와 가족경영제 도입이 그것이다. 이러한 가족경영단위를 시장적 생산주체라고 부르는 것은 이들은 자신이 생산한 생산물의 일부를 국가에 수납하고 나머지를 시장에서 시장가격에 따라 판매할 수 있기 때문이다.

사회주의기업 생산책임제의 도입도 마찬가지로 맥락이다. 국가에 수납하는 계획 생산 이외의 생산에 대해서는 시장에서 시장가격으로 판매를 하는 것이 허용되면서 시장적 생산주체로 탈바꿈한다. 물론 상당기간 계획 생산과 계획외 생산이 공존하면서 혼란의 여지가 있으나 전체적인 추세는 계획 생산의 비중을 줄이고 계획 외 생산 즉 시장에서 자유처분 가능한 생산의 비중을 늘리는 방향으로 개혁이 진행된다.

### (2) 시장적 소비주체의 형성

한편, 농업의 가족경영단위나 국영기업이 자유롭게 처분할 수 있는 생산물은 누군가가 구매해야 생산이 늘어나게 된다. 농업의 경우 생산물이 대부분 농산물인 점을 고려하면 이러한 농산물을 시장가격으로 구매하는 주체는 가게나 기업이다. 이들은 부족한 식량을 구매하여 소비하기 위해서 구매하는 최종소비자이든지 혹은 농산물을 구매하고 이를 가공하여 가공품을 판매하고자 하는 기업이다. 농산물을 식량으로서 구매하여 최종 소비하는 것은 식량이 부족한

사회주의경제에서는 흔히 있는 일인데, 농산물을 원료로 구매하여 가공품을 만드는 기업은 성격이 다르다. 즉 이들은 이윤을 목적으로 구매활동과 생산 활동을 하는 것으로 이는 그러한 이윤추구활동을 하는 기업들이 존재하며 그 제품에 대한 수요도 존재한다는 것을 의미한다. 이러한 기업 활동은 개인이 조직하거나 기업체에서 벌이는데, 이러한 소비주체는 민영부문의 맹아로서 자본주의 생산방식의 확대 재생산에서 매우 중요한 역할을 하게 된다. 중국에서 대표적으로 개혁개방초기에 급속한 발전을 이루었던 향진기업(鄉鎮企業)이나 개체호(個體戶) 등이 대표적인 사례라고 할 수 있다.

### (3) 시장가격체제 도입

앞서 살펴본 바와 같이 시장적 생산주체와 시장적 소비주체의 형성은 당연히 시장가격체제를 필요로 한다. 국가계획에 의해 생산되는 생산물은 국정가격에 따라 거래되지만 계획 외 생산물은 시장가격에 따라 거래되기 마련이다. 그런데 공급주체와 생산주체 수가 소수인 경우에는 시장가격의 안정성이 매우 취약한 상황이라는 하나, 공급주체와 생산주체 수가 늘어남에 따라 특정 주체의 가격 결정력이 약화되면서 시장가격이 안정적으로 형성되고 작동하게 된다.

다만, 이러한 경향에 교란요인으로 작용하는 것은 국정가격과 시장가격 간 관계와 사회주의 경제의 통화정책의 영향이다. 국정가격과 시장가격이 공존하는 시기에 생산주체는 자신의 경제적 이익을 극대화하기 위해 국정가격에 의한 생산을 최소화하고 시장가격에 의한 생산을 늘리고자 한다. 시장가격이 국정가격에 비해 일반적으로 높기 때문이다. 따라서 그 차이가 현격한 경우 이러한 경향은 더욱 심화될 것이고 따라서 장기적으로 국정가격과 시장가격은 수렴하는 경향이 있다. 정책적으로도 장기적으로는 국정가격을 폐지함으로써 이러한 차이가 공식적으로 해소된다.

### (4) 정부의 규제 개혁

사회주의경제에서 시장화 도입 관련한 규제는 시장적 생산, 유통, 소비에서 진입장벽을 낮추는 것에 대부분 초점을 맞춘다. 이는 크게 시장 행위에 대한 규제를 완화하는 것인데, 여기서 주목할 것은 크게 두 가지다. 하나는 독점 장벽의 철폐다. 가령, 대외무역 관련 권한을 특정 기관이나 집단에게 부여하고 진입장벽을 두던 것을 점차 해제하여 진입장벽을 낮추는 것을 의미한다. 이는 특히 유통분야에서 장벽을 없애는 것을 의미하는데, 그 결과 대외무역 종사자

들이 확대되고 국제무역량도 급증하게 된다. 다른 하나는, 지방 권한의 강화다. 중앙정부가 모든 인허가 권한을 틀어쥐고 행사하는 것은 개혁개방 초기에는 가능할지 모르나, 개혁개방의 심화에 따라 다수의 생산주체, 소비주체, 유통채널이 형성되면서 이를 중앙정부가 일괄적으로 규제한다는 것은 매우 어렵게 된다. 이에 따라 관련 권한을 지역으로 이전하고 지역의 실정에 맞게 융통성있는 정책을 펴는 것이 불가피하다.

### 3. 사회주의경제와의 경제협력에 따른 리스크

앞서 우리는 사회주의경제의 시장화의 길을 걷는 내부동력에 대해 살펴보았고, 그러한 동력이 추동하는 대외개방의 핵심방향에 대해 살펴보았다. 여기에서는 입장을 바꾸어 사회주의경제와 경제협력을 추진하는 자본주의 경제 주체의 시각에서 문제를 볼 필요가 있다. 사회주의경제와의 경제협력은 결국 쌍방향 소통이며, 사회주의경제가 대외적으로 아무리 개방정책을 편다 해도 이에 호응하여 경제협력을 추진하고자 하는 상대 국가가 없으면 경제협력은 일어나지 않는다.

사회주의경제와의 경제협력을 추진하는데 있어서 진출국의 주체는 많은 불확실성과 리스크를 안게 된다. 이러한 리스크는 다양한 차원이 있는데, 여기에서는 이를 체제 리스크, 제도 리스크, 문지기 리스크로 나누어 설명하고자 한다.<sup>5)</sup>

#### 1) 체제 리스크

체제 리스크는 경험 파트너 국가 또는 지역 간 체제의 상이성으로부터 비롯되는 리스크를 의미한다. 비록 사회주의계획경제가 시장경제를 도입한다 하더라도 사회주의체제의 요소를 강하게 담고 있고 이는 경험에 영향을 미친다. 정치와 경제를 분리해서 정치체제의 구조적 변화 없이 경제개혁을 추진한다고 하지만 사회주의체제는 경제에도 심대한 영향을 끼친다. 가령 경제 영역에서도 토지, 노동력, 자본재 및 금융과 같은 핵심 생산요소의 시장화에 대해서 뚜렷한 입장차이가 드러난다. 사회주의경제에서 토지는 국가소유이거나 집단소유이고 사적 소유는 인정되지 않는다. 토지의 공동소유는 사회주의체제의 상징과도 같다고 인식하고 있다. 노

5) 여기서의 관련 논의는 홍원표·강수현(2018)에서 제시된 바를 보다 체계적으로 정리하여 제시한 것이다. 흔히 리스크라고 지적되는 '정치군사적 리스크'는 일종의 돌발 변수로 보는 것이 간주하고 여기에서는 고려하지 않는다. 사회주의경제와의 경제협력을 추진하는 것 자체가 이미 상호 체제의 인정을 전제하는 것에서 출발하기 때문이다.

동력, 자본재, 금융에 있어서도 정도의 차이는 있으나 사적 소유나 시장화에 대해서 사회주의 경제의 당국은 매우 신중하며 경우에 따라서는 강한 거부감을 갖고 있다.

그렇다고 체제 리스크 때문에 경험이 전혀 불가능한 것은 아니다. 이에 대해 사회주의 국가는 이데올로기적 차원과 현실 차원에서 창의적으로 대응해 왔다. 이데올로기적 차원은 ‘사회주의 시장경제론’ 과 같이 이론 내지 이념 차원에서 사회주의와 시장경제를 결합하여 사회주의국가에서 시장경제를 수용하는 것을 정당화하는 것이다. 이를 통해 사회 곳곳에 있는 반시장경제 정서를 누그러뜨리고 모순이 발생할 경우 해결의 방향성을 제시한다. 현실 차원에서는 특구(special zone)와 같이 전국적 범위의 시장경제 도입이 아니라 특정 지역에 한해 사회주의 체제의 제약에 구애받지 않고 시장경제 요소를 허용하는 것이다. 즉 지역적으로 예외를 두어 추진하고 그 경험을 점진적으로 확대하는 것이다.

## 2) 제도 리스크

제도 리스크는 체제 리스크와 달리 모든 국가나 지역이 자신의 고유한 제도 시스템을 보유하고 있기 때문에 발생하는 리스크이다. 가령, 같은 자본주의 국가에서도 각 나라는 자신의 역사와 사회적 상황에 따라 상이한 제도 환경을 갖고 있다. 조세제도, 사회보장제도, 노동정책 등 분야에서 각 나라들은 저마다 고유한 특징을 갖고 있는데 이러한 특징은 경제협력을 추진할 때 장애로 작용하는 경우가 많다. 이러한 장애를 완화하거나 해소하는 것이 제도적 안배인데, 그 과정이 한 측이 다른 측에게 자신의 제도 시스템을 강요하는 경우가 있기 때문에 경제협력이 사실상 제국주의적 방식이라는 비판도 받고 있다.

제도 리스크에 대응하는 방식은 이념 차원보다는 현실 차원에서 일정 유예조건 및 기간을 설정하면서 관련 법제도를 개정하거나, 특구 등을 도입하여 특정 지역에 한해 교류협력대상의 요구를 수용하여 제도적 조정을 실현하는 것이다. 대표적으로 우리나라의 경제자유구역(Free Economic Zone)도 이러한 제도적 조정의 산물이다.

### 3) 문지기(gatekeeper)<sup>6)</sup> 리스크

이 글에서 문지기란 경험 과정에서 의사결정권을 갖고 있는 주요 의사결정자를 가리킨다. 북한을 예로 들면, 당 간부, 공장/기업소 지배인, 협동농장 대표 등 주요 조직의 의사결정자들이다. 이를 리스크라고 하는 것은 그들의 재량에 따라 참여 기업들의 경제협력에 장애가 되거나 또는 반대로 촉진제가 되기 때문이다. 물론 이러한 문지기의 임의성에 따른 리스크는 체제에 상관없이 사회 모든 영역에서 존재한다. 비록 법과 제도가 정비되어 있다 하더라도 그것을 실제로 집행하거나 해석하는 지위에 있는 행위자는 일정한 재량권을 갖는다. 이러한 재량권은 법이나 제도가 미비한 상황에서 더욱 커지고 그 임의성이 증폭된다.

그런데 사회주의계획경제가 시장경제를 도입하는 과정에서 과거의 법제도가 느슨해지고 새로운 제도가 도입되는데, 그 과정에서 새로운 법제도가 새로운 상황에 대한 상세한 지침이나 규정을 제도하지 못하는 상황이 구조적으로 발생한다. 즉 법제도의 정비가 현실세계의 변화를 따라가지 못하는 경우가 상당 기간에 걸쳐 발생한다. 가령 개혁개방 초기의 중국에서는 법이나 제도가 미비한 상황에서 개인들의 재량권이 과도하게 주어져서 법치(法治)가 아니라 인치(人治)라는 이야기가 나올 정도였다.

여기서 한 가지 기억해야 할 것은 이러한 체제 리스크, 제도 리스크, 문지기 리스크가 반드시 사회주의경제와의 경제협력에 장애로만 작용하지는 않는다는 점이다. 오히려 이러한 리스크들은 창조적인 정책 개발을 촉진하거나 개인의 적극성을 이끌어내어 경제협력을 촉진하는 경우가 있기 때문이다. 특히 문지기 리스크는 이러한 양면성을 많이 담고 있다.

지금까지 살펴본 각 리스크는 그것의 저감 방식이나 주체에서 차이가 있다. 체제 리스크나 제도 리스크는 법과 제도를 통해서 드러나는 일종의 제도적 리스크인데, 이는 정부 차원에서 법과 제도의 조율 및 정비를 통해서 저감하는 것이 일반적이다. 한편 문지기 리스크는 비제도화된 상황에서 영향력을 발휘하는 요소로서 현장에서 상호신뢰를 구축하는 것을 통해 저감해야 한다.

이는 사회주의경제와의 경제협력을 추진하는데 있어서 중요한 시사점을 준다. 정부 차원에서는 주로 제도적 조정과 변경을 통해 체제 리스크, 제도 리스크를 저감하는 것이 중요하고

---

6) ‘문지기(gatekeepers)’ 개념은 영국의 도시사회학자 Ray Pahl이 1970년 “Patterns of Urban Life”라는 논문에서 처음 제시한 것으로, 도시의 희소한 공간 자원(가령 주택)에 대한 접근성에 영향을 미칠 수 있는 권한을 갖고 있는 공공의 의사결정자를 문지기로 명명하였다. 이들 문지기들의 의사결정은 사회 내 권력의 분포를 반영하는 것으로 제시된다.

문지기 리스크는 지방정부, 민간기업 등 경제주체들이 현장에서 신뢰관계를 구축하는 방식을 통해 저감하는 것이다. 만약 남북경협을 염두에 둔다면, 지방정부는 지역 차원의 협력을 통해 지역의 문지기들과 신뢰관계를 구축하여 문지기 리스크를 줄여나가는 역할을 할 수 있음을 시사한다. 북한 등 대부분의 사회주의경제에서 문지기는 중앙 또는 지방의 정부 관료이며, 제도의 구속력이 강력한 중앙정부보다는 상대적으로 구속력이 느슨한 지방 차원에서 문지기 리스크는 더욱 크다. 이들과 신뢰관계를 형성할 가능성은 민간기업보다는 그 상대 파트너인 진출국의 지방정부(관료)가 더욱 크며, 지방정부는 그 공신력과 상대적 유연성을 바탕으로 문지기 리스크 저감에 기여할 수 있을 것이다.

〈표 2-2〉 사회주의경제와의 경협 관련 리스크

구분	체제 리스크	제도 리스크	문지기 리스크
발생원인	체제의 상이함	제도의 상이함	제도와 현실 부조응
성 격	제도적	제도적	비제도적
저감주체	정부	정부	민간, 지방자치단체
저감방식	제도 조정	제도 조정	신뢰 구축
주요영역	토지, 노동, 자본재 등 생산요소	사회복지, 노동정책, 환율제도 등	실무현장에서의 의사결정
공공부문 관련 시사점	중앙 공공부문의 역할	중앙 공공부문의 역할	지방 공공부문의 역할

## 4. 사회주의경제와의 경협에서 진출국 공공부문의 자원

민간과 구분되는 공공부문이 사회주의경제와의 경제협력 관련하여 무슨 자원을 갖고 있는가는 나라마다 다르다. 또한 중앙 공공부문과 지방 공공부문이 갖고 있는 자원도 상당히 다르다. 여기에서는 우선 중앙과 지방의 구분을 두지 않고 민간과 구분되는 공공부문의 자원이 무엇인지를 살펴보고 다음에 중앙과 지방의 구분을 다루도록 한다.

공공부문의 자원은 크게 국제조약, 국내법 등 제도적 자원(institutional resources), 공공부문이 보유하고 있는 공적 자본(public capital), 공기업, 출연기관 등 공공 에이전시(public agency), 민간에 대한 영향력 등이 있다.

### 1) 공공의 제도적 자원

공공의 제도적 자원은 정부가 대외적으로 체결하는 국제조약, 관련 국내법, 조례 등 자치법규 등 다양한 법제도를 제정하거나 개정할 수 있는 권한을 의미한다. 이러한 제도적 자원은 관련 국민에게 의무적으로 부과할 수 있는 특징을 가지며, 이를 통해 국내의 자원을 동원할 수 있는 기반을 보유한다.

제도적 자원은 특히 사회주의경제와 경제협력을 추진할 때 국제조약의 방식으로 상호영향을 미치기 때문에 사회주의경제와의 경제협력에 따르는 체제 리스크나 제도리스크의 해소나 저감에 관건적이다. 경제협력의 속성상 제도적 안배의 필요성으로 인해 공공의 관여가 필수적이지만 그 협력 파트너가 사회주의경제 주체일 경우 공공의 관여는 더욱 커지는 것이 일반적이다. 따라서 자본주의 경제주체가 사회주의 경제주체와 경제협력을 추진하고자 할 경우 정부 차원에서 상대국 정부와 교섭을 통해 경제협력 추진에 필요한 제도적 안배를 마련하는 것이 정부의 가장 큰 권한이자 역할이다.

한편 제도적 차원은 국제조약뿐 아니라 그 실체로서 외교관계의 수립을 결정하는 권한을 갖고 있다. 외교관계의 수립은 상대국에 대한 인정과 적대행위 중단을 의미하므로 이러한 외교관계의 수립은 경제협력을 위한 중대한 조치다. 사회주의경제와의 경제협력에서 공공부문의 제도적 핵심적 자원이며 모든 경제협력의 제도적 기초를 제공한다.

## 2) 공적 자본

공적 자본은 공공이 자체적으로 보유하고 운용할 수 있는 자산을 의미하는데, 이는 대부분 차관, 유상 공적개발원조, 무상 공적개발원조 등으로 경험 상대국에 제공할 수 있는 자산을 의미한다. 이러한 자본은 자체 규모가 매우 크지는 않다. 그러나 국제자본, 민간자본 등에 있어서 일종의 마중물 역할을 할 수 있다. 차관 등 공공자본이 경제협력에 투입된다는 것은 경제협력을 강력하게 공공차원에서 지원한다는 헌신(commitment)의 신호로서 민간자본이나 국제금융기금 등은 이러한 신호에 비교적 적극적으로 반응한다.

## 3) 공공 에이전시

공공부문은 자신의 에이전시를 갖고 있다, 가령 우리나라 중앙정부는 토지공사, 수출입은행, 석탄공사 등 다양한 중앙공기업이나 공공기관을 보유하고 있듯이, 이러한 공공 에이전시는 구체적인 사업을 추진하는데 있어서 사업 주체의 역할을 담당한다. 제도적 자원과 비교하면, 제도의 제정과 개정은 주로 의회 등 입법부나 행정부 등이 수행하는 반면 실제 사업의 추진은 공공 에이전시나 민간 기업이 수행한다. 특히 경제협력이 공공성을 가질 때에는 공공 에이전시는 사업추진의 중요한 주체가 된다.

## 4) 민간에 대한 영향력

공공부문은 조직상으로 민간 부문과 구분되지만 공공 부문의 민간부문의 행위에 영향을 미칠 수 있다. 즉 관련 법제도의 제정, 개정을 통해 민간주체들의 환경에 영향을 미치고 이를 통해 민간주체들의 행동에 영향력을 미쳐 정부가 원하는 방향으로 민간주체들을 유인할 수 있다. 주로 세제상의 혜택이나 금지 처벌 등의 행정명령 방식으로 민간에게 영향력을 행사한다.

이렇게 공공부문이 사회주의경제와의 경제협력에서 사용할 수 있는 자원은 다양하다. 법제도, 외교관계 등 제도적 자원, 공적 자본, 공공 에이전시, 민간에 대한 영향력 등을 통해 공공부문은 사회주의경제와의 경제협력을 촉진하거나 혹은 제어할 수 있다.

## 5) 지방 공공부문의 자원

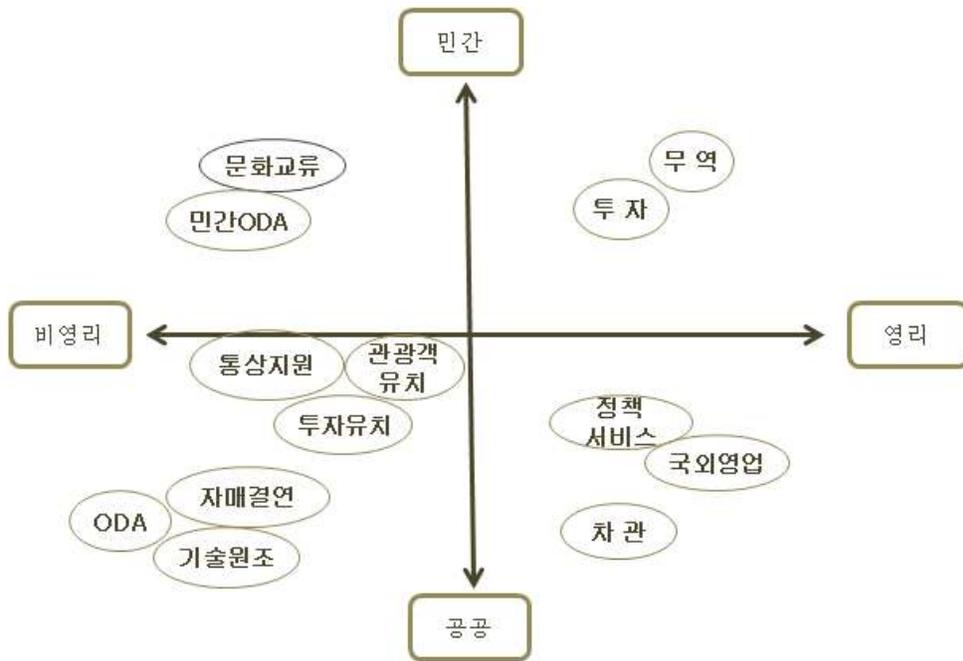
중앙 공공부문과 지방 공공부문이 가지고 있는 자원의 차이에 대해서 살펴보자. 전반적으로 보면, 중앙에 비해 지방의 공공부문은 가지고 있는 자원의 크기는 상대적으로 작다. 제도적

자원 측면에서 지방의 공공부문은 대부분 조례 등 자치법규의 제정 또는 개정 권한만을 갖고 있는데, 이러한 자치법규는 중앙 정부의 법제도와 동일한 방향으로 제정 또는 개정되는 것이 일반적이다. 물론 독자적인 자치법규를 통해 중앙정부와 다른 정책을 펼 수 있으나, 이때에는 자체의 자원을 상당히 많이 확보하고 있고 주민들의 강력한 지지를 받아야만 가능하다. 공적 자본도 역시 중앙에 비해 지방 공공부문이 확보하고 있는 것은 미미하며, 공공 에이전시도 그러하다. 특히 중앙집권적 경제개발을 추진한 우리나라는 중앙 에이전시들이 규모와 영향력에서 지방 에이전시들을 압도하고 있는 실정이다. 다만 민간에 대한 영향력은 양면적이다. 중앙 에이전시들의 정책적 영향력은 지방 에이전시들에 비해 크지만, 지방 에이전시들은 중앙에 비해 훨씬 민간 부문에 밀착되어 있는 경우가 많다. 즉 규모나 영향력은 중앙에 비할 바가 못 되지만 소통 강도나 빈도에 있어서 중앙 못지않은 경우가 있다.

한편 여기서 언급할 만 한 점은 중앙정부는 유일한데, 지방정부는 그 수가 다양하다는 점이다. 중앙 공공부문 특히 중앙정부는 유일한 대표조직이므로 그 의사결정이 매우 신중해야 하며 다양한 요인을 고려해야 하지만, 지방 정부는 그 수가 많으므로 의사결정이 보다 신속하고 유연한 특징을 갖고 있다. 따라서 매우 유동적인 경제협력의 경우 중앙 정부와 지방 정부가 협력할 경우 보다 탄력적인 대응이나 협상이 가능하다. 또한 사회주의경제와의 경제협력을 추진하는데 있어서 지방의 공공부문은 중앙의 공공부문에 비교해 공신력이 있으면서도 유연한 대응이 가능하다는 장점을 가지고 있다. 따라서 중앙과 지방의 협력 관계가 구축되면 보다 경제협력이 시너지를 창출할 가능성이 크다.

한편, 민간과 공공의 구분을 살펴보자. [그림 2-2]에서 보는 바와 같이, 경제협력은 공공외교의 일부이다. 민간 차원에서 수행하는 공공외교도 있으나, 공공이 수행하는 외교는 다양한 수단이 동원된다. 그 중 영리적 방식으로 수행되는 사업은 대부분 유상 차관, 유상 정책컨설팅, 정책의 해외수출, 공적 해외투자 등이 있다. 비영리적 방식은 공적개발원조(ODA), 기술원조 등이 있으며, 또한 자매결연과 같은 전통적인 외교방식도 있다.

최근의 추세는 외교 주체가 다원화하고 방식은 다양화되고 있다. 따라서 공공과 민간, 중앙과 지방의 상호 결합 방식도 다양해지면서 새로운 협력 방식으로 추진할 여건이 마련되고 있다. 특히 도전적인 과제에 직면한 경우 다양한 역량과 자원의 결합은 더욱 필요하다.



(그림 2-2) 민간과 공공의 역할

출처: 홍원표·강수현(2016)

## 제3장 중국, 베트남의 대외개방 과정 분석

### 1. 사회주의 대외개방의 단계 구분 : 중국, 베트남을 중심으로

1990년대 초 사회주의진영이 붕괴하면서 전통 사회주의 계획경제를 유지하던 많은 국가와 지역들은 개혁개방의 길을 걸었다. 그러나 그 경로는 크게 달랐다. 대부분의 동구권사회주의 국가들과 소비에트연방 구성원들은 사회주의체제를 자본주의체제로 전환했다. 그 과정은 정치시스템과 경제시스템의 급격한 전환을 수반하였고 적지 않은 국가들은 아직도 그러한 격변의 고통에서 벗어나지 못하고 있다. 한편 일부 국가들은 사회주의체제를 유지하는 가운데 시장경제를 받아들이는 점진적 개혁개방 노선을 채택했다. 대표적 사례가 중국, 베트남이다.

우리의 일차적 관심은 중국, 베트남의 대외개방 사례다. 이 연구가 북한을 염두에 둔 것이기도 하지만 중국, 베트남의 사례는 그 인민들에게 보다 나은 경제적 풍요와 안정된 사회를 보장했다는 판단 때문이다.

#### 1) 중국, 베트남의 개혁개방 여건

앞서 살펴보았듯이 전통 사회주의계획경제를 유지하던 국가들이 개혁개방노선을 취할 수밖에 없었던 것은 중화학공업우선발전노선과 연성예산제약 등 구조적인 문제에서 비롯되었다. 그런데 이러한 구조적 요인 이외에도 중국과 베트남이 개혁개방으로 나가는 사회적 여건의 변화가 있었다. 하나는 공업 후진국이었다는 점이고 다른 하나는 서방세계가 적극적으로 관계 개선을 할 필요성이 증대되었다는 점이다.

첫째, 중국과 베트남은 개혁개방 초기에 공업 후진국이었다. 달리 말하면 농업 국가였다는 점이다. 중국이 개혁개방을 선언한 1978년 중국의 도시화율은 18%에 불과했다. 인구의 82%가 비도시지역에 거주하는 농업 국가의 면모를 갖고 있었다고 할 수 있다. 베트남도 이와 크게 다르지 않다. 베트남이 1986년 도이모이 선언 당시 베트남의 도시화율은 20%에 불과했다. 이러한 수치는 과거 한국이 본격적으로 경제성장정책을 펴기 시작한 1962년 도시화율이 30%에 있었다는 점을 고려하면 낮은 수치로 전반적으로 농업 국가인 상황에서 개혁개방을 추진했다

는 것을 알 수 있다.

한편 국내총생산에서 경제활동별 비중을 살펴보면, 1978년 중국의 전체 국내총생산에서 1차 산업은 27.7%, 2차 산업은 47.7%, 3차 산업은 24.6%를 차지했다. 베트남은 1986년을 기준으로 전체 국내총생산에서 1차 산업은 38.1%, 2차 산업은 28.9%, 3차 산업은 33.1%를 차지했다. 참고로 1962년 한국은 국내총생산에서 1차 산업은 36.3%, 2차 산업은 13.6%, 3차 산업은 50.1%를 차지했다(한국통계청 국제 통계). 이 수치를 보면, 중국은 1949년 신(新)중국 수립 이후 공업화에 매진하여 상당한 성과를 거둔 반면 도시화는 억제된 상태로 개혁개방을 맞이했고, 베트남은 공업화 진척이 별로 없었음을 알 수 있다. 사회주의국가가 중공업우선정책을 실시했으나 중국이나 베트남이 농업 국가에서 사회주의체제를 수립하였기에 농업 국가의 성격을 근본적으로 바꾸지는 못했던 것이다.

〈표 3-1〉 한국, 중국, 베트남, 북한의 도시화율 추이(1950-2018)

국가별	한국	중국	베트남	북한
1950	21.4	11.8	11.6	31.0
1955	24.4	13.9	13.1	35.5
1960	27.7	16.2	14.7	40.2
1965	32.4	18.1	16.4	45.1
1970	40.7	17.4	18.3	54.2
1975	48.0	17.4	18.8	56.7
1980	56.7	19.4	19.2	56.9
1985	64.9	22.9	19.6	57.6
1990	73.8	26.4	20.3	58.4
1995	78.2	31.0	22.2	59.0
2000	79.6	35.9	24.4	59.4
2005	81.3	42.5	27.3	59.8
2010	81.9	49.2	30.4	60.4
2015	81.6	55.5	33.8	61.3
2018	81.5	59.2	35.9	61.9

자료: 한국통계청 국제 통계

둘째, 국제정세 측면에서 서방세계와의 관계개선에 유리한 여건이 형성되었다. 개혁개방은 일방적으로 추진할 수 있는 것이 아니고 반드시 미국이 주도하는 서방세계와의 관계개선이 필요한 것이기 때문에 서방세계가 관계개선에 호응할 만한 동인이 마련되어야만 가능하다. 냉전시기에 사회주의 진영의 국가가 자본주의 진영의 국가와 관계를 개선하는 것은 민족국가 이익을 중심으로 합종연횡이 있었다는 것을 의미한다. 비록 사회주의 진영이 형성되었으나 그 내부에서도 상당한 견제와 대립이 있었으며, 이는 중국이나 베트남이 개혁개방을 하게 되는 중요한 동인으로 작용했다. 중국의 사례를 보면, 1964년 수소 폭탄 실험에 성공하여 핵보유국이 되고 1972년 닉슨 미국 대통령의 방중을 계기로 서방세계와 본격적으로 접촉하게 되었다. 당시 중국은 사회주의중주국 역할을 하던 소련과 대립이 극도에 달한 상황에서 미국은 중국과 손을 잡고 소련을 견제할 필요성이 강한 가운데 이러한 중미 관계 개선이 시도되었다. 한편으로는 베트남전쟁에서 발을 빼고자 하는 닉슨 대통령이 중국의 참전을 막고 동남아시아에서 소련의 영향력 확대를 견제할 필요성으로 중국과 관계 개선을 했던 것으로 파악한다. 즉 중국과 미국의 관계개선은 서로 필요성이 있기 때문에 추진되고 실현된 셈이다. 마찬가지로, 베트남도 1976년 베트남 통일 이후 미국과의 관계 개선을 시도했으나 1992년이 돼서야 일정한 개선이 이루어졌다. 이 때 미국이 베트남과의 관계개선에 적극적으로 호응한 것은 1991년 소련의 해체 이후 강자로 부상하고 있는 중국을 견제할 필요성이 있었기 때문이다. 중국, 베트남의 개혁개방은 이렇게 농업 국가라는 특성과 국제사회의 우호적인 분위기 형성이 맞물려 추진되었다.

이러한 공통성은 향후 대외개방에 있어서도 몇 가지 방향성을 부여했다. 첫째, 대외개방에 앞서 농업개혁을 우선 추진했다는 점이다. 중국은 1978년 개혁개방 전후에 농업 부문에서 가족경영제를 도입했다. 즉 과거 인민공사와 같은 대단위 생산단위 대신 생산책임을 가족 수준으로 축소하고 국가 구매 이외에 대해서는 자유 처분권을 주는 것이다. 베트남도 1986년 도이모이 선언 이후 가장 먼저 착수한 것이 농업부문의 개혁이었다. 둘째, 서방세계는 앞서 말한 중국, 베트남과의 관계개선의 필요성으로 인해 적극적으로 이들 나라에 유리한 교역환경을 조성하여 호응했다. 즉 중국, 베트남에 대해 유화적 조치를 연속적으로 채택하면서 이들의 개혁개방을 가속화하는데 유리한 외부환경을 조성했다.

## 2) 경험 리스크의 해소 과정

중국, 베트남 사례를 통해서 보면 체제 리스크는 두 가지 종류가 있다. 하나는 정치적 체제 리스크이고 다른 하나는 경제적 체제 리스크이다. 정치적 체제 리스크는 상이한 체제를 유지하고 있는 상대국에 대한 적대정책을 포기하는 것이다. 즉 정치적 적대관계의 청산을 의미하는데, 이는 주로 미국이 주도하는 서방세계와의 외교관계 수립으로 표현된다. 경제적 체제 리스크는 경제협력이 추진되고 유지하기 위한 시장경제 규칙을 확립하는 것으로, 이는 주로 사회주의국가의 세계무역기구(WTO) 가입을 통해 실현된다.

### (1) 정치적 체제 리스크의 해소

중국과 미국의 수교과정을 간단히 짚어보면 다음과 같다. 한국전쟁(1950~1953년) 종료 이후 중국과 미국은 줄곧 적대 국가 관계를 유지하다가 1971년 중국 탁구선수단의 방미를 계기로 교류가 회복되었다. 1972년 닉슨 미국 대통령이 중국을 공식적으로 방문했고 1975년 포드 미국 대통령이 중국을 방문하는 등 노력이 이어졌으나 수교에 이르지 못했다. 중국 국내에서는 문화대혁명의 후유증 등 정치적 불안이 이어졌고, 대외적으로는 대만 관련 중국이 요구했던 ‘하나의 중국’ 원칙에 대한 수용을 놓고 서로 줄다리기가 이어졌다. 결국 등소평의 등장으로 문화대혁명은 일단락되었고, 미국은 78년 12월 16일 ‘미-중 공동성명’을 통해 중국의 요구를 수행했다. 1979년 중국과 미국이 수교했다.

베트남은 1965~1975년 기간 미국과 전쟁을 벌였고 승리했다. 전쟁 직후 베트남은 미국과의 수교를 위한 교섭을 시작했으나, 미국은 반응을 보이지 않았다. 1978년 베트남은 캄보디아를 점령했고 1979년에는 베트남은 중국과 전쟁을 치루기도 했다. 1986년 베트남은 도이모이(개혁 개방)를 선언하고 1989년 캄보디아 주둔 베트남군이 철수를 완료하고 미국과 수교교섭을 재개했다. 1992년 클린턴 대통령은 對베트남 통상무역금지령을 47년 만에 해제하고, 1995년 미국과 베트남은 수교했다.

중국과 베트남은 미국과 전쟁을 치룬 경험을 공통적으로 가지고 있던 미국의 적대국가였다. 수교 과정은 적대국가에서 수교국가로 전환하는 과정이었고, 이는 미국과의 수교를 통한 정치적 체제 리스크 해소 과정이었다. 그리고 그 과정에서 양 측의 핵심이익 수용여부가 관건적이었음을 알 수 있다. 즉 중미 수교에서는 대만 문제가, 베·미 수교에서는 베트남군 캄보디아 철군 문제가 대표적이었다.

그러나 보다 근본적으로는 미국이 이들 사회주의국가와 수교를 통해 얻고자 하는 전략적 이익이 무엇이었나 하는 점이다. 중국과의 협력을 통해 미국은 소련을 견제하고자 했고, 또한 베트남과의 수교를 통해 미국은 중국을 견제하고자 했다. 이 점에서 미국은 분명한 전략적 이익이 있어야만 북한과 수교에 나설 것이라는 것을 예상할 수 있다.

## (2) 경제적 체제 리스크의 해소

미국과의 수교를 통해 국가체제의 인정을 받음으로써 대외개방을 시행할 수 있는 전제가 충족되었다. 그 후에는 경제적 체제 리스크를 해소하는 것이 당면과제가 되었다. 몇 십년간 사회주의 계획경제를 유지하던 사회가 단기간에 시장경제를 도입하는 것은 매우 어려운 일이다. 과도기 또는 전이(transition) 단계가 필수적인 것이다. 과도기는 주로 시장경제를 부분적으로 도입하고 이를 단계적으로 확대해 가는 과정이다. 대외개방도 마찬가지다. 여기에는 두 가지 차원이 있는데 하나는 시장경제를 도입하는 부문의 확대가 있고 다른 하나는 지리적 범위의 확대가 있다.

부문이란 시장경제가 작동하는 경제 영역을 말하는데, 사회주의시장경제에서 주요한 부문은 크게 원자재조달 시장, 생산요소 시장, 판매 시장, 인프라 시장, 금융 시장 등이 있다. 대외개방 초기에는 각 부문의 시장 체제가 없거나 매우 빈약한 상황이었다. 외국자본을 끌어들이고자 할 경우 사회주의경제가 비교 우위를 갖는 시장은 생산요소 시장일 수밖에 없다. 즉 토지, 노동력, 설비 등 생산요소 중에서 저렴한 토지, 노동력이 가장 매력적이고 이를 비교우위로 하여 외국의 자본들을 끌어들이는 것이다. 판매는 내수시장이 취약한 상황이어서 대부분의 시장에 판매하는 방식으로 진행되어야 했다. 결국 부문별 확대는 사회주의국가의 저렴한 노동력, 토지를 비교 우위로 삼아 외국 자본이 자체로 원자재를 조달하고 생산된 제품을 해외 시장에 판매하는 것이다. 이에 따라 개방국의 생산요소시장이 먼저 개방되고 뒤이어 원자재 시장, 판매시장 등이 개방되고 인프라 시장이나 금융시장은 후기 단계에 개방하게 된다.

다른 하나는 시장경제의 지리적 확대다. 전국적으로 시장경제를 도입하는 것이 아니고 국지적으로 도입하는 것인데, 중국은 경제특구나 베트남의 수출가공구가 대표적이다. 이를 통해서 특정 지역에서는 시장경제를 도입하고 이 지역을 다른 지역으로부터 일정 수준 격리하여 그 파급력을 제한하는 방식이다. 이렇게 하는 이유는 시장경제도입을 전국 범위에서 추진할 경우 발생할 수 있는 혼란과 불안을 줄이고 전국적인 제도적 안배가 불비한 상황에서도 특정 지역

에 한해서는 국가제도와 전혀 다른 시스템을 정치적 부담 없이 구축할 수 있기 때문이다. 실제로는 시장경제의 도입이 부문의 확대와 지리적 확대가 동시에 결합되어 나타나는 것이 일반적이다.

한편 이러한 과도기에 미국 등 서방세계는 시장경제를 도입하는 사회주의경제에 대해 우호적인 교역정책을 펼친다. 가장 대표적인 것이 최혜국대우(MFN)와 내국인대우(NT)의 적용이다. 양국 간 무역협정을 통해 최혜국대우를 부여하여 사회주의경제가 생산한 제품을 유리한 조건으로 수입할 수 있도록 허가하거나 사회주의경제에 대해 개발도상국의 지위를 인정하여 유리한 관세 조건으로 수출할 수 있는 길을 열어주는 것이다. 이러한 정책은 사회주의경제가 시장경제 도입을 확대하게 하는 유인책이기도 하다.

이러한 과도기를 거쳐 경제적 체제 리스크가 해소되었음을 국제적으로 인정받는 단계가 바로 국제무역기구(WTO)가입이다. 사회주의체제국가는 WTO 가입을 통해 국제교역에서 타 국가들과 국제표준에 따라 교역을 수행할 수 있는 준비가 되었다는 것을 대외적으로 천명하는 것이고, 국제표준이 요구하는 바에 따라 시장 개방을 확대하고 무역장벽을 낮추거나 없애겠다는 약속을 하는 것이며 또한 타 국가들과 교역을 하는 경우 분쟁이 발생할 시 국제표준이 정한 방식과 절차에 따라 해결을 하겠다는 약속이다. 사회주의체제국가의 WTO 가입은 결국 사회주의경제와의 경제협력을 둘러싼 경제적 체제 리스크가 해소되었음을 알리는 이정표인 셈이다.

### (3) 제도 리스크의 저감 과정

사회주의 계획경제가 시장경제를 도입하면서 대외개방을 확대하는 과정은 체제 리스크를 해소하는 과정이기도 하지만 동시에 제도 리스크와 문지기 리스크를 저감하는 과정이기도 하다. 특히 정치적 체제 리스크가 해소되는 전환점인 미국과의 수교 이후 WTO 가입까지 과도기 기간에는 다양한 방식으로 시장경제가 확대되는데, 이 과정은 제도 리스크 저감 과정이기도 하다. 그러나 WTO 가입으로 체제 리스크가 해소되었다 하더라도 제도 리스크도 자동적으로 함께 해소되지 않는다. 각 나라마다 자신의 고유한 제도 환경이 있기 때문이고, 이는 국제적으로도 존중된다. 특히 개발도상국의 경우에는 WTO 가입 이후에도 그특수성을 인정받아 다양한 유예 조치와 우대조치를 누릴 수 있다.<sup>7)</sup> 따라서 체제 리스크 해소 이후에도 상당기간 제도 리스크가 상존하며 이를 저감하는 노력이 수행된다. 특히 WTO 가입 이후에도 쌍무 자유무역

협정(FTA) 체결 등을 통해 제도 리스크가 양국 단위에서 저감되거나 혹은 반대로 강화되는 경우도 있다.

체제 리스크 해소 이후 시기에 제도 리스크와 관련하여 몇 가지 확인되는 경향이 있다. 대외 개방 초기에는 외국자본을 선택적으로 수용하는 것이 아니라 모든 외국자본을 무차별적으로 수용하는 상황이었다가 외국자본 유입이 풍부해지고 외국자본 도입에 따른 부작용이 가시화됨에 따라 외국자본에 대한 태도에 전환이 일어나게 된다.

첫째, 외국자본에 대한 특혜의 축소다. 외국자본이 희소한 시기에는 갖가지 특혜를 통해 외국자본을 유치했지만, 외국자본이 많아지고 국내기업도 성장함에 따라 그 필요성도 줄어들고 국제적으로도 이러한 특혜는 한시적인 정책으로 활용되기 때문에 대외개방이 심화되고 국내 경제가 성장함에 따라 외국자본에 대한 특혜가 축소되거나 사라진다. 둘째, 외국 자본에 대한 선별성이 강화된다. 에너지를 많이 소비하거나 다량의 오염물질을 배출하는 기업의 도입을 점점 제한하는 것이다. 사회주의경제의 주민의 삶의 질이 높아짐에 따라 오염물질 배출기업에 대해 주민들의 태도가 악화되고 이는 정부 정책에도 반영되기 때문이다. 한편, 첨단산업을 보유한 외국기업에 선별적 특혜를 준다. 이는 외국자본의 도입이 이제 국가나 지역단위의 경제 발전정책과 맞물려 중요한 지위를 차지하고 있음을 드러내는 것인데, 외국자본의 도입이 국민 경제 또는 지역경제에서 차지하는 역할이 그만큼 커졌음을 의미한다.

#### (4) 문지기 리스크의 형성과 저감

다른 종류의 리스크와는 달리, 문지기 리스크는 사실 정치적 체제 리스크가 시작되고 외국 자본이 유입되는 시점부터 시작된다고 볼 수 있다. 문지기 리스크는 대부분 과도기 단계에서 시장경제가 부문별, 지리적 확대과정에서 두드러지게 나타난다. 과도기 단계의 초기에는 대외 개방의 시범정책은 국가 차원에서 엄격하게 관리·감독하는 경우가 대부분이다. 그러나 부문별로 그 도입 범위가 확대되면서, 또한 지리적으로 그 도입 범위가 확대되면서 중앙정부의 입법과 행정이 미치지 못하는 현상이 발생한다. 이는 제도 정비가 현실 변화를 따라가지 못하거나 정부의 행정력이 지방까지 미치지 못하는 경우 집중적으로 발생한다. 이에 따라 지역 현장

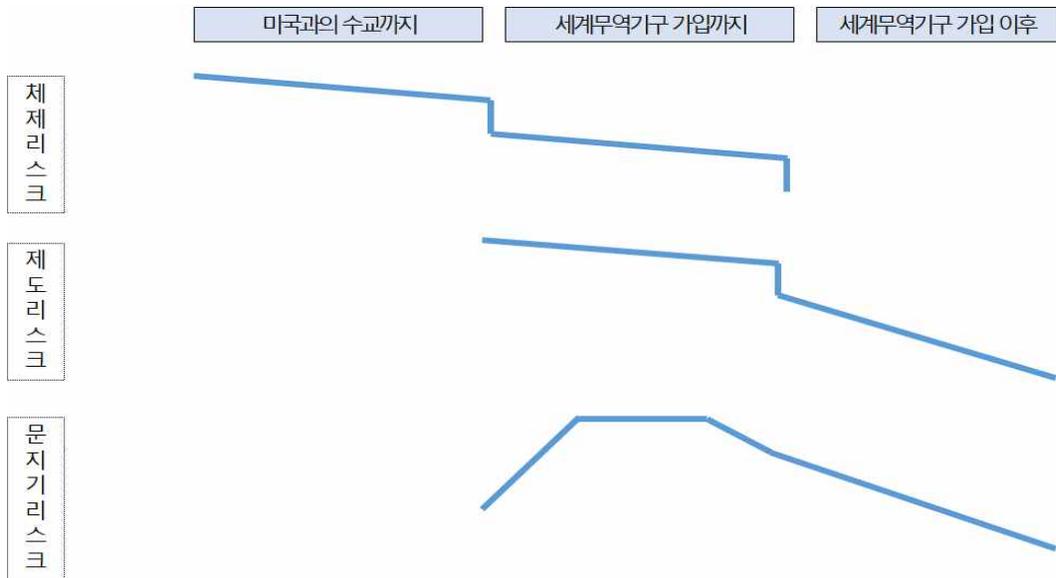
---

7) 이 뿐 아니라 그 나라의 특수성도 인정받아 국제표준과 다른 제도가 여전히 유지되는 경향이 강하다. 사회주의경제는 일반적으로 국제적으로 개발도상국 지위를 인정받는 방식으로 특수한 지위를 유지하거나 예외 조항의 적용을 받는데, 이는 특히 쌍무 무역협정에서 강하게 반영되는 경향이 있다.

의 의사결정자의 재량권이 구조적으로 커지게 된다.

중국의 “관시(關係)” 나 베트남의 “땡감(情感)” 을 사회학적으로 해석할 필요가 있다. 관시나 땡감은 그 본질상 신뢰관계다. 이는 문화적인 것으로 사회주의경제의 대외개방과 직접 관계가 없다고 볼 수 있다. 그러나 다른 각도에서 보면, 이러한 문화적 기초가 사회주의경제의 시장경제 도입 과정에서 문지기 리스크로 나타나는 것을 인식할 필요가 있다. 즉 관시나 땡감이 문화적 기초라면 사회주의경제의 시장경제 도입은 그 사회적 맥락으로 작용하고 그 결과 문지기 리스크가 발생하는 것이다. 이러한 문지기 리스크는 사회 법, 제도가 정비되고 행정력이 강화됨에 따라 약화된다. 또한 시민사회가 형성되고 관료들에 대한 감시와 견제가 본격화됨에 따라 약화된다. 결국 문지기 리스크는 사회주의경제의 시장경제 도입 과도기에 보다 강하게 나타난 것으로 예상할 수 있다.

단계로 구분하면, 정치적 체제 리스크가 해소되고 시장경제 도입 과도단계가 시작되면서 문지기 리스크는 시작하고 과도기 단계에서 부분별, 지리적 범위 확대과정에서 강력하게 증가하다가 과도기 단계가 끝나고 국제표준이 현장까지 침투하면서 점점 감소하는 경향을 보인다고 할 수 있다.



(그림 3-1) 사회주의의 대외개방 제반 경험 리스크의 변화 추세

### 3) 중국, 베트남의 대외개방 단계 구분

앞서 살펴본 바와 같이 사회주의경제와의 경제협력에서는 무엇보다도 체제 리스크를 해소하는 것이 가장 중요한 과제로 대두된다. 따라서 사회주의경제와의 경제협력은 체제 리스크의 해소를 중심으로 단계를 구분하는 것이 타당하다. 체제 리스크는 크게 정치적 체제 리스크와 경제적 체제 리스크로 구분되며, 정치적 체제 리스크는 미국을 중심으로 하는 서방세계와의 수교를, 경제적 체제 리스크는 세계무역기구(WTO) 가입을 이정표로 한다.

따라서 두 가지 이정표를 기준으로 시기구분을 하면, 사회주의경제의 대외개방 과정은 적대관계 청산단계, 세계무역질서 편입단계, 세계무역질서 편입후 단계로 구분할 수 있다.

#### (1) 적대관계 청산단계

미국과의 국교수립은 적대관계 청산단계를 대표하는 사건이다. 국교수립은 상호 체제 인정, 불가침, 내정 불간섭 등 상대방의 체제를 인정하는 것을 의미한다. 따라서 국교수립은 적대관계의 청산으로 인정된다.

중국의 경우 1972년 미국 닉슨 대통령이 중국을 공식 방문하면서 화해무드로 전환했다. 중국이 개혁개방을 선언한 1978년의 다음 해인 1979년 중국과 미국은 국교를 수립했다. 베트남은 베트남 전쟁(1965~1975) 종결 후 베트남은 미국과 관계개선을 모색했으나 1979년 베트남의 캄보디아 침공 이후 소강상태에 빠졌다. 1986년 베트남 공산당은 도이모이를 공식 천명하고 1989년 캄보디아에서 철군하면서 다시 관계개선이 시작되고 1992년 미국이 주도하는 서방세계는 국제금융기구의 베트남 지원을 승인했다. 1995년 베트남과 미국은 국교를 수립했다.

적대관계 청산단계는 적대관계 유지기와 완화기로 세분하는 것이 필요하다. 적대관계 완화기에 접어들면서 사실상 외국인본들의 유입이 시작되기 때문이다. 중국은 1972년 닉슨 미국 대통령의 방중을 완화기의 시작으로 볼 수 있고, 베트남은 1989년 캄보디아 철군을 완화기의 시작으로 볼 수 있다. 특히 베트남은 이러한 완화기를 신호로 본격적인 대외개방 프로그램을 가동하기 시작했다.

#### (2) 세계무역질서 편입단계

비록 다양한 예외조치가 부가되지만 세계무역기구의 가입은 국제무역질서를 존중하고 국제

표준에 따라 대외 교역을 하겠다는 의지의 표명이며, 대외적으로 이러한 의지를 인정하는 사건이다.

중국은 1979년 중미 수교를 통해 서방세계와 적대관계를 청산한 후 대외개방을 본격화했다. 경제특구 도입(1979년), 경제기술개발구 확대(1992년) 등 대외개방을 점진적으로 확대하면서 2001년 국제무역기구에 가입함으로써 국제표준을 수용하고 국제무역의 일원이 되었다. 베트남은 1995년 베·미 수교 전후 수출가공구(1991년), 공업단지(1994년), 경제특구(2003년) 등을 잇달아 도입하면서 대외개방을 확대했고 2007년 국제무역기구에 정식 가입했다. WTO가입은 사회주의경제가 시장경제를 매개로 국제무역질서와 국제기준을 받아들이고 준수한다는 의미를 지닌다. 따라서 WTO 가입은 경제적 체제 리스크의 해소 단계라고 평가된다.

한편 이 단계는 일종의 과도기라고 봐야 한다. 즉 시장경제 도입을 점진적으로 부문별, 지역별로 확대하는 시기다. 이 시기를 세분하면 특구정책의 전국적 확대를 기준으로 시범기와 확산기로 구분할 수 있다. 시범기는 중앙정부의 통제 아래 특정 소수의 지역을 지정하여 시장경제를 도입하는 시기다. 확산기는 이러한 시범시기를 거쳐 검증된 성과를 바탕으로 이를 전국적으로 확대하는 시기다. 물론 전국적이라는 것이 모든 지역으로 시장경제를 확대하는 것이 아니라 특별구역을 전국에 걸쳐 지정·운영한다는 의미다.

시범기와 확산기는 나라마다 다르게 나타난다. 가령 중국은 1979년 경제특구 도입이 시범기의 시작이라고 볼 수 있고 1992년부터 일어난 경제기술개발구 확대는 확산기의 대표적 정책이라고 볼 수 있다. 베트남의 경우 1991년 수출가공구 도입이 시범기의 대표적 정책이고, 1994년부터 일기 시작한 공업단지 정책이 확산기의 대표적 정책이라고 볼 수 있다. 중국은 시범기가 상당히 긴 반면, 베트남은 상대적으로 짧았다.

시범기와 확산기의 구분은 정책적으로 중대한 의미를 갖는다. 시범기는 대부분 중앙정부 차원의 정책으로 중앙정부가 강력한 정책 지원 및 관리·감독을 실시한다. 비록 실무적으로 지방분권을 강화하는 경향을 보일수도 있으나 기본적으로 중앙정부 차원에서 기획, 집행, 평가되는 방식이 지배적이다. 이에 비해 확산기는 지방 정부 차원의 주도성이 두드러지게 나타난다. 수적으로 많은 중국의 경제기술개발구 또는 베트남의 공업단지는 일일이 중앙정부가 관여하기 어렵고 정부의 지원도 시범시기만큼 크지 않으므로 지방정부의 역할이 중요해진다. 지방정부 간 외자유치를 둘러싼 경쟁도 치열해진다.

이러한 변화는 문지기 리스크의 형성 및 강화 과정에서 매우 중요하다. 확산기부터 문지기

리스크가 본격적으로 형성된다. 지방정부 역할의 확대, 대외개방 경험 축적 부재, 법제도의 미비, 지방정부 간 경쟁, 시민사회의 미약 등 요인들이 복합적으로 작용하여 문지기 리스크가 커지기 시작한다. 그리고 점점 강화되다가 WTO 가입 이후 국제표준이 점점 침투하고 정착하면서 문지기 리스크가 약화되기 시작한다.

(3) 세계무역질서 편입 후 단계

WTO 가입을 전환점으로 체제 리스크가 해소된 상황에서는 제도 리스크를 저감하는 것이 주요 특징이다. 이 단계는 WTO 가입시 양허되었던 각종 예외나 유예 조치가 점진적으로 축소되어 전반적으로 시장경제가 사회전반에 착근되는 시기다. 따라서 시간이 지남에 따라 시장경제는 그 폭과 깊이에서 더욱 심화되는 시기라고 할 수 있다. 사회주의경제 내부적으로는 외국자본에 대한 무차별적 특혜가 축소되고 외국자본에 대한 선별성이 강화되는 단계다. 이러한 단계를 거쳐 궁극적으로는 사회주의 시장경제가 정착하게 된다.

〈표 3-2〉 중국, 베트남의 대외개방 단계 구분

단계	적대관계 청산 단계	세계무역질서 편입단계	세계무역질서 편입후 단계
중 국	1964년 - 핵개발 성공 1971년 - UN 안보리 진출 1978년 - 개방선언 1979년 - 미국과 수교	1979년 - 경제특구 1992년 - 경제기술개발구 2001년 - WTO 가입	2008년 - 외자우대 철폐 2013년 - 자유무역시험구 ~2022년 - 외국투자제한 철폐
베 트 남	1976년 - 베트남 통일 1986년 - 도이모이 천명 1992년 - 국제기구지원 승인 1995년 - 미국과 수교	1991년 - 수출가공구 1994년 - 공업단지 2003년 - 경제특구 2007년 - WTO 가입	-

이 단계를 세분하자면, 그 기준은 외국자본에 대한 무차별적인 특혜정책의 폐지다. 외국인 투자가 대외 개방 초기에 중요한 역할을 하지만 국내 기업이 성장함에 따라 양자 간에 경쟁을

초래하며, 외국인자본에 대한 특혜조치는 국내기업의 성장에 걸림돌로 작용하는 경우가 많다. 이러한 상황은 국내 기업들이 성장함에 따라 더욱 심해지는데 이를 해소하기 위해서 종래 외국인자본에게 부여했던 특혜조치를 축소하거나 폐지한다.<sup>8)</sup>

체제 리스크 해소를 기준으로 중국, 베트남의 대외개방 단계를 구분하면 <표3-2>와 같다.

## 2. 중국의 대외개방 과정과 단계

### 1) 중국 대외개방의 단계 구분

중국은 전통 사회주의계획경제에서 사회주의시장경제로 가정 먼저 전환했고 대외개방 과정이 가장 심화된 선도적 사례다. 따라서 중국의 대외개방 과정은 타 사회주의국가에 대해 일종의 교과서로 통한다.

#### (1) 중국 대외개방의 전반적 개요

중국은 1972년 닉슨의 중국 방문을 계기로 서방세계와의 관계개선을 시작했고 1978년 개혁개방 선언에 이어 1979년 미국과 수교했다. 1979년 경제특구 지정을 통해 본격적인 대외개방 실험을 시작했고 1992년 사회주의시장경제론을 정립하고 대외개방 실험을 전국적으로 확대했다. 2002년 세계무역기구(WTO)에 가입하였고 2008년 외국인자본에 대한 혜택을 기본적으로 폐지하고 외국인자본의 진입제한 분야를 2022년까지 기본적으로 폐지할 계획이다.

#### (2) 중국 대외개방의 단계 구분

중국의 대외개방의 단계는 적대관계 청산단계, 세계무역질서 편입단계, 세계무역질서 편입 이후 단계를 충실히 밟아 왔다.

그런데 각 단계를 조금 더 세분하여 보면 적대관계 청산 단계도 1972년 닉슨의 방중을 기점으로 적대관계 유지기와 적대관계 완화기로 구분할 수 있다. 1953년 한국전쟁 휴전 이후 1971년까지 약 18년간 중국은 미국을 위시한 서방세계와 적대관계에 있었다. 한편 1972년 이후부터 1979년은 적대관계가 완화된 시기다. 비록 1972년 이후 곧장 외교관계 수립에까지 진전되

---

8) 가장 대표적인 것은 중국이 2008년 발표한 '신기업소득세법'이다. 이 법에 따르면, 종전 중국기업의 소득세율 33%, 외자기업의 소득세율 15~24%를 25%로 통일하면서 외자우대를 기본적으로 철폐했다.

지 않았으나, 기본적으로 1972년 이후에는 적대관계가 완화되었다고 할 수 있다.

1979년부터 2002년 세계무역기구 가입 기간은 세계무역질서 편입단계이다. 이 시기도 사실상 특구의 시범도입기와 특구의 확산기로 시기를 구분할 수 있다. 특구의 확산기는 1992년 경제기술개발구의 전국적 확산을 기준으로 한다. 세계무역기구 가입 이후 현재까지는 세계무역질서 편입 이후 단계로서, 이 단계도 2008년 외자특혜 철폐를 기점으로 대외개방 확대기와 대외개방 완료기로 구분할 수 있다.

〈표 3-3〉 중국의 대외개방 단계 구분

단계	시기	주요 사건
적대관계 청산 단계	적대관계 유지기 (1949~1971)	사회주의 신 중국 수립(1949) 한국전쟁(1950~1953) 중국 수소폭탄 개발(1964)
	적대관계 완화기 (1972~1979)	미 닉슨 대통령 방중(1972) 중공 개혁개방 선언(1978) 중미 수교(1979)
세계무역 질서 편입 단계	특구 시범기 (1979~1991)	경제특구 도입(1979)
	특구 확산기 (1992~2001)	경제기술개발구 도입(1992) 외상투자관리목록 도입(1995)
대외개방 심화 단계	개방 확대기 (2002~2008)	외자우대폐지(2008)
	개방 완성기 (2009~2022)	금융시장 개방(2022 예정)

## 2) 단계별 주요 정책 및 특징

### (1) 적대관계 청산 단계

사회주의 신 중국이 수립되고 한국전쟁을 겪고 난 후 중국은 줄곧 서방세계와 적대관계를 유지했다. 중국이 서방세계와의 관계개선에 나서게 된 계기는 중소분쟁이 가장 요한 동인으로 작용했다고 평가된다. 1956년 스탈린 사후 흐루시초프의 평화공존론을 둘러싼 수정주의, 교조

주의 논쟁, 1964년 중국의 수소탄 개발, 1969년 중소국경 분쟁 등으로 인해 중국과 소련의 관계가 악화일로를 걸으며 서로가 상대방을 준(準)적국으로 인식했으며 이는 중국이 미국과의 관계개선을 꾀하는 근본 동인으로 작용했다. 당시 미국은 중국과 손잡고 소련을 견제해야 한다는 점과 베트남 전쟁에서 철수하기 위해 중국의 베트남전쟁 지원을 차단하는 것을 당면 목표로 하고 있었다. 1972년 닉슨 대통령의 중국 방문 후 국교수립을 위한 논의가 있었으나 핵심적으로 대만 문제가 장애요인으로 작용했다. 중국은 국교 수립의 전제로 사회주의 중국을 중국의 유일한 합법정부로 인정할 것을 미국에 요구했고 이는 상당한 논란을 불러일으키면서 1979년에 가서야 미국이 그 요구를 받아들이면서 국교수립이 이루어졌다.

중국과 미국의 적대관계 청산은 사회주의경제의 시장경제 도입이라는 측면보다는 국제정치 역학에 의한 산물이라는 성격이 강했다. 즉 소련, 중국, 미국의 삼각관계에서 소련과 중국의 갈등이 미국의 소련 견제 의도와 맞아떨어지면서 적대관계를 청산하게 된 것이다.

## (2) 세계무역질서 편입 단계

1978년 중국공산당의 개혁개방 선언 이후 중국은 1979년부터 경제특구를 도입하면서 개방의 길로 내달렸다. 1979년 4월 중앙정부는 광둥성 선전, 주하이, 산터우와 푸젠성의 샤먼 등지에 ‘수출특구’를 건설하기로 결정하였다. 그런데 착공한지 약 반년이 지난 시점에 중앙정부는 수출가공업 뿐만 아니라 상거래와 관광업도 동시에 육성해야 하며, 전국경제생활에 다양하게 작용하도록 추진해야 한다고 제시하여 1980년 3월 당초 ‘수출특구’를 ‘경제특구’로 명칭을 변경하였다. 초기 지정한 ‘경제특구’가 비교적 짧은 시간 안에 좋은 성과를 거두면서 국가는 ‘경제특구’를 확대설치하기로 정했으며 1988년 4월 제7차 인민대표대회에서 하이난성에 추가로 ‘경제특구’를 조성하기로 결정하였다. 따라서 전국에 총 5개의 경제특구가 조성되었다.

한편 1984년부터 또 다른 특구인 경제기술개발구 설치가 추진되었다.<sup>9)</sup> 1984년 4월, 당중앙과 국무원에서 특구를 연해도시에 확대하는 방안을 최종 결정했다. 1차 개방 도시 14개는 다롄, 친황도, 톈진, 옌타이, 칭다오, 랴오닝강, 난퉁, 상하이, 닝보, 윈저우, 푸저우, 광저우, 잔장,

9) 1984년 2월 덩샤오핑 주석(남순: 南巡)시 “현재 특구외에도 항구도시 중에서 몇 개 추가적으로 개방해도 좋겠다. 추가로 개방하는 도시는 ‘경제특구’라는 명칭보다는 ‘경제기술개발구’라고 하고 기존 특구의 다수 제도를 적용시키는 것이 어떻겠냐?”라는 말을 하면서 ‘경제기술개발구’를 본격적으로 추진하기 시작하였다.

베이하이 등 연해지역의 도시로 지정하였으며, 연해개방도시 중 다롄시 흥반 경제기술개발구 설립을 처음으로 ], 연달아 기타 연해개방도시의 경제기술개발구 설립을 비준했다. 그러나 초기의 경제기술개발구는 기초가 취약하고 건설자금 부족하고 외국자본이 여전히 관망세를 유지하면서 개발구 발전 속도는 빠르지 않았다.<sup>10)</sup>

그러나 1989년 천안문 사태 이후 대외개방은 정지되고 숨고르기에 들어갔다. 그러나 1992년 덩샤오핑의 남순강화 이후 1992년 사회주의시장경제가 헌법에 명시되는 것과 더불어 대외개방은 새로운 고양 단계로 접어들었다.

중국 경제기술개발구도 새로운 단계에 들어섰다. 중국의 대외개방이 연해지역에서 연강(沿江), 변경, 내륙 성 수부도시 등으로 확대되어 경제기술개발구, 보세구, 하이테크기술산업개발구, 변경자유무역구, 연강연변개발벨트, 성 수부도시 등으로 구성된 다층적 전방위 개방국면으로 전환했다. 이러한 기회에 힘입어 1992년 윈저우(温州) 경제기술개발구와 쿤산(昆山) 경제기술개발구를 필두로 중국정부는 모구 18개의 국가급 경제개발구를 비준했다. 외자유치는 1991년의 3.61억 달러에서 1998년에는 47.29억 달러로 증가했고 연평균 증가율은 44.4%에 달했다. 수출도 1991년의 11.4억 달러에서 1998년에는 109.65억 달러로 연평균 38.2%의 증가를 보였다. 1999년부터는 지역불균형 발전추세를 바꾸기 위해 중국정부는 ‘서부대개발’, ‘중부굴기’ 를 기치로 여건이 성숙한 중서부지역에 새로운 경제기술개발구를 건립하기로 했다. 이시기에 중국 정부는 중서부의 모든 성 수부도시에 국가급경제개발구를 건설하여 국가급 경제기술개발구는 모두 54개로 증가했다. 이밖에 수저우(蘇州)공업원, 상하이진차오(上海金橋) 수출가공구, 샤먼하이창(廈門海滄)투자구, 닝보파세(寧波代射) 경제개발구, 하이난난양푸(海南南洋浦)경제개발구 등 5개 산업원도 국가급의 공업파크 대우를 받아 국가급개발구의 일원이 되었다.

---

10) 1991년까지 14개 국가급경제기술개발구의 생산액은 145.94억 위안, 세수 7.9억 위안, 수출 11.4억 달러이며, 계약에 의한 외국자본투자액은 8.14억 달러, 실제 투자액은 3.61억 달러에 그쳤다. 투자한 항목은 노동집약형 중소기업이 대부분 이었고 기술 이전은 상대적으로 적었다.

〈표 3-4〉 경제특구와 경제기술개발구 비교

구분	경제특구	경제기술개발구
설립목적	대외개방정책 추진 외자 이용 확대	해외 우수 관리제도 벤치마킹 경제특구 건설 경험을 국내에 확산 국내외 경제 네트워크 형성
설립시기 및 지역	1980년 - 선전, 주하이, 샤먼 1981년 - 산터우 1988년 - 하이난성 2010년 - 신장자치구 2개	1차(1984년) : 14개 연해개방도시에 각각 지정 현재까지 약 120개에 달하는 국가급 경제기술개발구 지정(2010년 부터는 성급경제기술개발구를 국가급으로 승급)
발전과정	점 개방	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도입기(1984-1991) : 정부는 자금지원보다는 경제기술개발구에 정책측면의 자주권 부여</li> <li>- 고속발전기(1992-1998): 창장, 황허, 주장 등 지역으로 확대개방</li> <li>- 안정발전기(1999-2002) : 서부대개발전략 실시와 사회주의시장경제체제 정립</li> <li>- 과학기술발전기(2003~): 과학기술융합 발전과 질적인 발전 도모</li> </ul>
자본운용 및 내수시장 과의 관계	외자중심, 수출중심의 기업운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기술집약적인 하이테크 산업 중심,</li> <li>- 합자, 합작, 외자기업</li> <li>- 세계 500대 기업 등 다국적 기업 중심</li> <li>- 수출 및 내수판매</li> </ul>
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선진기술을 국내로 끌어들이고, 글로벌 시장정보 활용용이</li> <li>- 수출가공 및 수출자유지역</li> <li>- 세계에 중국의 개혁개방을 알리는 창구로 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해외선진기술 활용해 수출할대를 통한 외자수입 증가</li> <li>- 내수시장의 수요에 대응</li> <li>- 대외개방 인재 양성을 통한 대외개방정책 확대 추진</li> <li>- 지역경제발전 성과를 전국으로 확산시키는 기지 역할</li> </ul>

자료 : 바이두백과, 劉新民(中國網), 백권호(1999)

세계무역질서 편입 단계는 1992년을 기점으로 이전 시기를 특구 시범기로 명명하고 이후 시기를 특구 확산기로 구분할 수 있다. 비록 1984년부터 경제기술개발구가 전국 14개 도시에 설립되었지만, 이 당시도 시범적 성격을 담고 있었다. 그러나 1992년 이후에는 다양한 방식의 특구가 전국 범위로 확대되어 시장경제가 본격적으로 확산되기 시작했다. 이 구분은 진출국의 경제주체에게 중요한 차이를 갖는다. 시장경제가 소수의 특구에 제한된 상태에서 전국적으로 확산된 것은 지방정부의 영향력이 상대적으로 증가하기 시작했음을 알 수 있다. 실제로 1990년대 중반부터는 중국에는 국가급 경제기술개발구뿐 아니라 지방급 경제기술개발구가 우후죽순으로 건립되어 난립하기 시작했다.<sup>11)</sup> 지방정부의 영향력 증대, 지방정부 간 경쟁 격화 등에 따라 진출국의 경제주체는 보다 많은 선택지를 갖고 협상력을 높일 수 있었다. 또한 진출국 공공부문은 지역에 위치한 국가급 및 지방급 경제기술개발구의 개발 등을 매개로 중국에 진출할 가능성이 높아졌다. 그 중 수저우(蘇州)공업원구처럼 싱가포르가 국가정책 차원에서 특정 국가급 경제기술개발구 개발에 참여하는 방식도 나타나기 시작했다. 우리나라 중앙 공기업인 LH공사나 인천시 등 지방의 도시개발공사 등도 중국의 경제기술개발구 개발 사업을 모색하고 일부 참여하기도 했다.

공간적으로 시장경제가 확산되는 것과 병행해서 부문별로도 개방국에 시장경제의 도입 및 확산이 추진되었다.<sup>12)</sup> 이러한 시장경제 도입부문의 확대는 1995년 처음으로 <외자투자방향 지도 잠정규정(指導外商投資方向暫行規定)>을 반포하고 ‘외상투자산업지도목록(外商投資產業指導目錄)’<sup>13)</sup> 발표를 시발로 산업영역별로 외국인자에 대해 장려, 허용, 제한, 금지 등 목록을 작성하여 대외개방 폭을 조정하고 외자를 효율적으로 활용하고자 했다. <외자투자방향 지도 잠정규정(指導外商投資方向暫行規定)>은 외국인자본투자가 국가경제와 사회발전계획과 상응하도록 하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 국가발전및개혁위원회와 국무원은 국가경제 기술발전 상황에 근거하여 정기적으로 외상투자산업지도목록(外商投資產業指導目錄)’을 작

11) 1988년부터 국무원 부처와 성급 지방정부는 지방 개발구설립을 비준하기 시작했고, 그 후 전국에서 “개발구열풍”이 불었다. 지방의 각급 정부 혹은 부문은 외자 유치, 공업 개발, 지역경제 발전 등을 위해 자의적으로 각종 명목의 개발구 설립을 비준했다. ‘그 결과 몇대로 대량의 경지를 점유하고 위법적으로 분양했고, 권한을 넘어서 특혜정책을 남발했으며, 실제 수요보다 많은 개발구의 과잉을 초래하여 농민과 국가이익을 엄중하게 손상했다’. (《關於清理整頓各類開發區加強建設用地管理的通知》, 중국 국무원판공실[2003] 70호)

12) 본 연구에서는 시장경제를 기업의 관점에서 해석하여 원자재조달 시장, 생산요소 시장, 제품 판매 시장, 사회인프라 시장, 금융 시장 등으로 구분한다.

13) 경제발전과 대외개방 수요 변화에 따라 1997, 2002, 2004, 2007, 2011, 2015, 2017, 2019 년 등 1995년 처음으로 반포된 이후에 8번째 개정되었다. 2017년 목록에서는 최초로 네거티브 리스트 방식을 도입하여 방식의 전환을 꾀했다.

성 및 수정하여 국무원 비준을 걸쳐 공포한다.

한편 중국은 개혁개방 노선을 채택한 이래 1986년에는 현 WTO의 전신이라 할 수 있는 GATT에 가입 신청을 할 만큼 WTO가입에 적극적이었다. 그러나 1995년 WTO체제가 출범 시 중국은 참여하지 못하다가, 1999년 11월 중미 양자협상 타결, 2000년 5월 EU와의 양자협상 완료를 거쳐 2000년 5월과 9월에 미국 하원과 상원이 “항구적 정상무역관계” (PNTR)를 중국에게 부여하기로 결정하였다. 2001년 말 WTO 가입이 공식 선언되었다.

#### (4) 세계무역질서 편입 후 단계

WTO 가입 이후 중국은 눈부신 경제성장을 보였다. WTO 가입 후 중국은 넓어진 시장을 상대로 ‘공장’을 본격적으로 가동하게 됐다. 중국의 교역액은 WTO 가입했을 당시인 2001년 5천 95억달러 규모에서 2010년엔 2조9천740억 달러로 급증했다. 교역증가와 함께 외국인들의 중국 투자도 대폭 증가해 산업고도화가 가속화됐다. WTO 가입으로 중국의 시장 문턱이 낮아지고 투자보장 등의 시장 제도가 도입되면서 13억 명의 시장과 싼 인건비 등을 노린 외국 자본이 속속 진출했으며 이들은 전자, 정보통신(IT), 자동차, 화학, 자동차 등의 첨단 분야에 집중 투자해 중국의 산업수준을 한 단계 업그레이드하는데 공헌했다.

이 단계에서 중국의 대외개방의 방향은 외자특혜의 폐지와 대외개방의 지속 확대라고 할 수 있다.

우선 외자특혜의 폐지는 크게 두 가지 방향에서 나타났다. 하나는 2008년 중국정부가 발표한 <신기업소득세법>이다. 이 법은 중국 기업의 소득세율 33%, 외자기업의 소득세율 15~24%를 25%로 통일하면서 외자우대를 기본적으로 철폐했다.<sup>14)</sup> 이는 중국 국내기업의 성장에 따라서 국내기업에 대한 역차별 논쟁이 불거지는 것과 맞닿은 것이고 외국자본의 진입이 많아짐에 따라 그 희소성이 약화되었기 때문이다. 다른 하나는 개발구를 정리 정돈한 것이다. WTO 가입 후 전국적으로 또 다시 개발구 열풍이 불었다. 2003년에 전국의 모든 개발구는 6,866개소였고, 그 중 국무원 비준을 받은 것은 232개소에 불과하고, 성급 정부 비준을 받은 곳은 1,019개소, 나머지는 모두 성급 아래 정부가 비준한 것이었다.<sup>15)</sup> 중국 정부는 2003년 7월~2006년 12월

14) 그렇다고 외자우대를 일률적으로 없앤 것은 아니다. 대표적인 것이 자유무역시험구에서는 요건을 갖춘 외자기업은 소득세율 15%의 혜택을 누릴 수 있다.

15) 각급 정부의 수장들은 치적을 위해 맹목적으로 개발구를 설립한 결과인데, 이들이 유치한 자본은 저급 기술, 노동밀집형 기업들이 많아 계획이 유명무실화되고 건설의 수급 불균형 및 농지 남용 등 외부불경제를 노정했다. 2003년 전국

에 걸쳐 6,866개소를 1,568개소로 줄이고 계획 면적도 38,600km<sup>2</sup>를 9,949km<sup>2</sup>로 축소했다.(朱振鑫, 2019) 외자기업에 대한 혜택을 주로 개발구에 입주한 기업에게 부여했음을 고려하면 이러한 개발구의 축소는 외자기업에 대한 혜택축소로 이어졌다고 볼 수 있다.

한편 대외개방의 지속 확대는 주로 외자 진입 장벽을 지속적으로 낮추고 허용 범위를 넓히는 것으로 나타났다. ‘외상투자산업지도목록’을 통해 살펴보면, 최근 2019년 개정목록에서 보듯이 금지나 제한 업종을 꾸준히 축소해왔다. 특히 2017년부터 미중 무역전쟁에 직면하여 그동안 개방을 하지 않던 통신, 교통, 첨단산업 등과 금융업에 대한 외자진입 제한을 전면적으로 해제할 것으로 기대된다.<sup>16)</sup>

중국의 WTO 가입 후 지금까지 시기는 2008년 ‘신기업소득세법’과 2003~2006년 개발구의 정리정돈 등 외자기업에 대한 특혜를 폐지하는 시기다. 이를 통해 내외자본의 차별대우를 폐지하는 것이다. 그리고 2009년 이후 지금까지는 대외개방 분야의 전면 확대를 통해 2022년까지는 주요 제도적 장벽이 완화될 것으로 예상된다.

### 3) 중국 대외개방의 특징

중국은 사회주의 계획경제에서 사회주의 시장경제로의 전환을 가장 먼저 시작했고 지금까지 가장 멀리까지 진화단계를 거친 사례다. 따라서 최초의 사례로서 다양한 특징을 가지고 있다.

첫째, 이론과 실천의 결합이다. 중국은 대국으로서 사회주의 시장경제로의 이행에 관한 이론적 기초와 점진적 개방을 특징으로 한다. 돌을 두드리며 강을 건넌다는 것이 맞을 정도로 사회주의 계획경제의 사회주의 시장경제로의 전환에 대한 사상적, 이론적 기초를 확립하면서 나갔다. 대륙 규모의 국가경제이다 보니 커다란 변화를 불러일으키는 것은 많은 관련 주체들

---

개발구 면적의 43%가 공휴지로 남아 있었다.

16) 2018년 4월 중국 시진핑 주석은 지금까지 중국 정부는 자국 자동차산업 보호를 이유로 합작 의무화 및 합작사 지분 50% 이하로 제한해 왔던 것을 변경하고 시장 개방을 확대하겠다고 약속했다. 2022년까지 자동차 분야에서 외국인 주식 소유 제한을 없애겠다는 후속 조치를 내놓았다. 한편 중국 리커창 총리는 2019년 7월2일 중국 다롄에서 열린 세계경제포럼(다보스포럼) 개막식 연설에서 2020년부터 금융업에 대한 외국인 지분 투자 제한을 완전 철폐하겠다고 발표했다. 당초 2021년을 목표로 추진해온 개방 계획을 1년 앞당긴 것으로, 2020년부터는 외국자본이 중국 국내상업 은행에 100%까지 투자가 가능해진다.

의 동의와 합의를 필요로 한다. 그리고 이를 이끌기 위해서는 이론적 내지 이데올로기적 정당화가 필요하다. ‘사회주의초급단계론’, ‘사회주의시장경제론’ 등은 사실상 중국이 개혁개방 추진을 위한 이론적 토대 모색의 산물이다. 그리고 이러한 이론적 작업은 관련 학술계에 커다란 반향을 불러일으킨 것임에 틀림없다. 이러한 이론 작업은 뒤를 이어 개혁개방의 길에 들어선 베트남 등 많은 여타 사회주의 국가들에게 학습효과를 제공하여 중국과 같이 점진적이고 조심스러운 길을 가지 않고 빠른 속도로 대외개방을 추진할 이론적, 실천적 기반을 마련해 주었다.

둘째, 대외개방에서 정부의 주도성을 틀어쥐었다는 점이다. 비록 사회주의시장경제를 도입하는 것이지만 대외개방 과정 고비마다 중국 정부는 정책적 통제의 고삐를 놓치지 않고 나갔다. 대표적인 사례는 개발구 난발에 의한 부작용을 최소화하기 위해 정부가 1990년대 중반, 2000년대 초반 두 차례에 걸쳐 대규모로 정리정돈에 나선 것이다. 이는 중앙정부가 지방정부에 대해 통제력을 발휘하고 있다는 것이며, 그럴 수 있는 재정력을 확보하고 있다는 것을 보여준다. 또한 1995년부터 도입한 ‘외상투자산업지도목록(外商投资产业指导目录)’은 외국자본에 대해 국내 산업을 보호하고자 하는 적극적 대응의 소산이다. 물론 현재 미중 무역전쟁이 어떻게 결론이 날지 미지수이나 현재까지 중국정부는 외국자본의 양면성에 대해 잘 대처해 오고 있다.

셋째, 대외개방의 점진성이다. 다른 국가가 가지 않았던 길을 가는 것이기 때문에 이는 당연하다고 할 수 있으나 시범사업을 통해 실증하고 평가를 통해 보완한 다음 확산하는 정책주기를 계속 유지하면서 정책을 추진했다. 여기서 한 가지 언급할 만한 것은 2013년부터 시작한 자유무역시험구의 도입이다. 어떤 의미에서 이 정책은 금융 및 서비스 분야에서 대외개방을 점진적으로 가져가기 위한 정책의 일환으로 나왔다고 볼 수 있다. 상하이의 자유무역시험구에 한해서 금융 분야를 개방하고 그 결과에 따라 전국으로 확대하는 방식은 개혁개방 초기 경제특구의 도입 방식과 매우 유사하다. 이는 어떤 면에서 처음으로 시도하는 개혁개방이라는 점과 다른 하나는 큰 나라이기 때문에 불가피한 것으로 볼 수 있으나, 개혁개방이 40년을 맞은 지금에도 이러한 정책 방식을 유지한다는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다.

### 3. 베트남의 대외개방 과정과 단계

#### 1) 베트남 대외개방의 단계 구분

베트남은 동남아시아에서 전통 사회주의 계획경제에서 사회주의 시장경제로 전환한 국가 중 가장 성공적인 사례로 손꼽힌다. 특히 중국이라는 대국과 달리 상대적으로 작은 나라이면서도 정치적 안정을 유지하는 가운데 대외개방을 통해 급속한 경제성장을 이루고 있는 나라로서, 북한의 개혁개방에 중요한 참고 가치를 제공하고 있다.

##### (1) 베트남 대외개방의 전반적 개요

베트남은 1986년 도이모이 개혁개방 선언을 한 이래 1989년 캄보디아 철군을 계기로 미국과 관계개선을 위한 명분을 만들고 1992년 국제금융기구에 대한 접근이 허용되었고 1995년 미국과 수교했다. 1991년부터 수출가공구 설립을 중심으로 본격적인 대외개방 실험을 시작했고 1994년에는 공업단지를 대거 설립함으로써 대외개방 실험을 전국으로 확대했다. 2007년 세계 무역기구(WTO)에 가입하였고 지금에 이르고 있다.

##### (2) 베트남 대외개방의 단계 구분

베트남의 대외개방의 단계는 적대관계 청산단계, 세계무역질서 편입단계, 세계무역질서 편입 이후 단계를 충실히 밟아 왔다.

적대관계 청산 단계는 1989년 베트남의 캄보디아 철군을 기점으로 적대관계 완화에 들어서고 1992년 국제금융기구의 베트남 지원이 허용되고 1995년 베·미수교가 맺어지면서 적대관계는 일단락되었다.

〈표 3-5〉 베트남의 대외개방 단계 구분

단계	시기	주요 사건
적대관계 청산 단계	적대관계 유지기 (1945~1989)	제2차 인도차이나전쟁(1964~1975) 베트남 캄보디아 침공(1978~1989)
	적대관계 완하기	베트남 캄보디아 철군(1989)

	(1989~1995)	국제금융기구 베트남 지원 허용(1992) 베·미 수교(1995)
세계무역 질서 편입 단계	특구 시범기 (1991~1993)	수출가공구 도입(1991)
	특구 확산기 (1994~2007)	공업단지 도입(1994) 미국 베트남에 정상교역관계 부여(2001) 베트남 WTO 가입(2007)
대외개방 심화 단계	개방 확대기 (2007~현재)	외자우대폐지(2008)

1995년부터 2007년 세계무역기구 가입 기간은 세계무역질서 편입단계이다. 이 시기도 사실상 특구의 시범기와 특구의 확산기로 시기를 구분할 수 있다. 초기 수출가공구 중심의 특구 시범기는 1994년부터 공업단지가 전국적으로 설립되면서 특구 확산기로 넘어갔다. 2007년 세계무역기구 가입에 따라 세계무역질서 편입단계는 종결되었다. 세계무역기구 가입 이후 현재까지는 세계무역질서 편입 이후 단계로서, 중국과 달리 심화된 대외개방정책은 아직 두드러지지 않고 있는 상황이다.

## 2) 단계별 주요 정책 및 특징

### (1) 적대관계 청산 단계

베트남은 베트남 전쟁 승리 후 곧 미국과의 수교를 추진했으나 미국은 냉담한 반응을 보였고, 1978년부터 시작된 캄보디아 점령으로 관계 개선은 지연되었다. 1989년 캄보디아 철군을 계기로 관계 개선이 시도되어 1992년 국제금융기구의 베트남 지원이 허용되는 것을 신호로 적대관계 완화기로 들어섰다. 그 후 1995년 베·미수교가 이루어졌다. 베트남의 수교 요청에 줄곧 부정적이던 미국을 돌아서게 한 것은 무엇보다도 1991년 소련 붕괴 이후 확대되는 중국의 영향력을 견제할 필요가 컸기 때문이다. 이러한 동인에 의해 양국은 비교적 쉽게 수교로 이어질 수 있었다.

중국과 달리, 베트남은 사회주의경제의 대외의존도가 높았던 탓에 소련의 붕괴에 따른 충격

이 컸다. 이 상황에서 개혁초기부터 가격 자유화를 전면적으로 추진함으로써 중국과는 개혁의 추진방식과 이행의 속도에서 큰 차이를 보였다. 농업인구가 70% 이상에 달하는 농업 사회이기 때문에 대외개방 초기에 경제개발을 위한 자본이 절대적으로 부족하여 중국식의 자체 자본에 의존한 발전을 이루기보다는 IMF와 세계은행 등 국제금융기관의 자금지원을 받기 위하여 엄격한 지원조건(conditionality)을 준수하는 등 대외개방을 강화할 수밖에 없었다.

## (2) 세계무역질서 편입 단계

1995년 베·미 수교 이전부터 베트남은 이미 시장경제 본격 도입을 위한 준비에 박차를 가하고 있었다. 베트남의 대외개방 시범기는 1988년 10월 호치민시 인민위원회가 탄투언 수출가공구 설치를 결정하고 1991년 1월 각료평의회는 수출가공구 설치를 정식 승인하면서 시작되었다. 동일한 시기에 탄투언 이외에도 4개의 수출가공구가 지정되었다. 그러나 베트남의 자본 부족으로 대부분의 수출가공구 건설이 외자에 의존했다. 이에 따라 즉 수출가공구 개발의 합작 파트너들인 대만, 홍콩계 기업들은 입주기업에 대한 비용 전가나 과도한 개발이익을 환수하려하기 때문에 공단입주 시 토지임차료 및 제반 수수료가 일반지역보다 현격히 비싸지는 문제를 드러냈다.(권율, 1993)

이 후 1994년부터 베트남의 공업구 개발은 수출가공구보다는 공업단지(IP, Industrial Park)를 중시하는 방향으로 전환되었다. 즉 수출의무 등 제약조건을 완화하고 단지 내에 보세구나 세관사무소 등을 배치해 기업의 비즈니스를 지원한 결과 공업단지 개발이 급속히 확대되었다. 또한 공업단지에서도 수출가공구와 유사한 수준의 세제 혜택을 받을 수 있어서 공업단지 개발이 탄력을 받았다. 따라서 1990년대 중반부터는 수출가공구나 하이테크파크보다는 공업단지가 주도하는 양상으로 바뀌었다.

2001년 베·미 간 무역협정<sup>17)</sup>이 체결됨에 따라 비로소 미국시장으로의 우회수출기지로써 본격적인 투자진출이 이루어졌는데, 외국자본은 주로 공업단지로 향했다. [그림 3-2]에서 보는 바와 같이 1995년 12개에 불과하던 산업단지가 2005년에는 131개로 급증했다. 2003년에는 공업단지와 별도로 지역균형발전 차원에서 낙후한 중부지역을 대상으로 경제구(Economic Zone)

17) 미국은 매년 정상교역관계(NTR: Normal Trade Relations)<sup>1)</sup> 지위를 협상조건으로 하여 시장개방조치를 정치·외교적 압력수단으로 활용한 바 있고, 베트남이 안정적인 대외개방체제를 수립하게 된 것은 2007년 WTO에 가입한 이후라고 할 수 있다.

를 전략적으로 개발하기 시작했다. 또한 2006년에는 사회경제 상황이 열악한 지역에서의 투자를 장려하기 위해 투자 장려지역과 특별투자 장려지역을 지정하여 투자하는 외국 기업들에게 우대조치를 제공했다.



〔그림 3-2〕 베트남 산업단지 수 변화 추이(1991~2016)

자료: 한국무역협회 호치민지부(2018)

이 단계에서 베트남의 특징적인 측면은 국제 공적개발원조(ODA)를 적극 활용했다는 점이다. 국제사회로부터의 차관 및 원조자금을 도로, 전력 등 사회간접자본(SOC)에 집중 투자함으로써 경제성장의 토대를 마련했다. 국제사회로의 자금 지원이 본격화된 1993년 이후 베트남의 국제공적자금 조달은 급격히 확대되었는데, 1986년 1.9억 달러에 불과했던 국제공적자금 조달은 2007년 20억 달러를 돌파하였으며, 주로 전력, 교통, 통신 등 인프라 구축에 투자가 집중되었다. 세계은행(WB) 201억 달러, 일본 198억 달러, 아시아개발은행(ADB) 142억 달러 등은 국제사회 공적개발원조(ODA) 지원에서 가장 큰 규모를 차지했다. 국제기구의 공적개발원조(ODA) 뿐 아니라 민간기업의 도시개발 사업 참여는 인프라 구축 및 경제발전을 위한 자금으로 최대한 활용되었다.<sup>18)</sup>(이해정 외, 2018)

18) 일본의 국제협력기구(JICA)는 호찌민 지하철 1호선 개발을 전액 무상원조후 역세권 개발사업권을 확보하는 방식으로 인프라 구축 사업을 지원했고, 독일국제협력공사(GIZ)는 자국기업 지멘스(Siemens)와 전략적 파트너십구축을 통해

베트남의 세계무역질서 편입 단계는 중국과는 달리 수출가공구정책이 사실상 실패함에 따라 급속히 시범기를 종료하고 확산기로 전환했다고 볼 수 있다. 이는 중국에 비해서 급진적인 방식인데, 결국 국가의 자본투자가 빈약한 상황에서 외국자본에 개발구 개발을 맡기는 방식으로 진행되면서 전국적으로 확대되었다고 볼 수 있다.

### (3) 세계무역질서 편입 이후 단계

2007년 WTO에 가입하고 난 후 베트남 정부는 공업단지의 확대와 낙후지역 투자 촉진을 위한 경제구나 투자장려지역, 특별투자장려지역 등 정책을 펴고 있고 동시에 산업고도화를 추구하고 있다. 가령 2008년 남푸엔 경제구를 설립하여 조선, 정유, 중화학 등을 육성하고 혼라 경제특구를 설립하여 화력발전, 조선을 육성하고자 했다. 베트남의 경제구(Economic Zone)는 2016년 말 기준 전국 16곳, 산업단지(Industrial Zone)는 2017년 5월말 기준 321곳에 달한다.(한국산업단지공단, 2018) 2018년 5월 기준, 베트남 전역에 395개소의 산업단지가 조성되었거나 조성 중인 것으로 조사되었으며, 지역별로는 크게 남부지역 201개소(51%), 북부지역 126개소(32%), 중부지역 68개소(17%)로 나타났다.(정연우 외, 2019)

베트남의 꾸준한 경제성장 결과, 베트남의 교역규모는 1991년 44.3억 달러에서 2016년 4,258억 달러로 79배 증가하며 급격한 성장세를 기록하였고, 최근 무역수지는 흑자 구조로 전환했다. 1986년 도이모이 노선 도입 당시 농림어업은 국내총생산(GDP)의 38%를 차지했는데, 2016년 제조, 건설업 36%, 서비스업 45%의 산업구조로 변화했다.

## 4. 중국, 베트남 대외개방 역사가 주는 시사점

중국과 베트남은 사회주의계획경제에서 사회주의시장경제로 전환하는 대표적 사례다. 또한 북한이 개혁개방을 도모할 때 참고가치가 있는 선행 사례다. 이러한 양국의 사례는 북한이나 남한에 주는 시사점은 다음 몇 가지가 있다.

---

2011년 '호찌민 City 21 이니셔티브' 도시개발 협력 사업을 추진·'호찌민 City 21 이니셔티브'는 교통시스템, 수도, 에너지 등 도시개발 관련 사업으로 구성되어 있으며, 지멘스(Siemens)는 현지 네트워크 구축을 통해 후속 사업을 선제적으로 확보하고자 했다.(이혜정 외, 2018)

## 1) 첫째, 사회주의경제의 대외개방에는 일정한 패턴이 있다

중국과 베트남은 양국 간 차이에도 불구하고 적대관계 청산 단계, 세계무역질서 편입단계 및 편입 이후 단계를 거쳐 왔다. 이러한 단계를 구분 짓는 이정표로 미국과의 수교, WTO 가입이 자리 잡고 있다. 이러한 패턴은 북한도 필연적으로 걸어야 할 패턴으로 보인다. 미국은 여전히 자본주의경제의 대장이며 국제경제질서에서 가장 큰 영향력을 행사하고 있다. 따라서 미국과의 수교를 통해서 적대관계를 청산해야만 대외개방을 본격적으로 시작할 수 있다. 또한 WTO 가입을 통해서 세계경제질서에 편입되어야만 진출국의 경제 주체와의 경제협력을 본격적으로 시작할 수 있다. 중국이나 베트남이 WTO 가입 전후의 차이는 이 점을 여실히 증명하고 있다. 중국은 WTO 가입으로 세계의 공장으로서 우뚝 섰고 첨단기술을 받아들임으로써 G2의 위상에 오를 수 있었다. 베트남도 WTO 가입 후에 경제성장 열풍이 본격화되었다. 특히 2008년 글로벌 금융위기에도 불구하고 베트남은 상대적으로 안정된 성장을 이어가고 있다.

북한은 현재 핵개발을 둘러싸고 미국 등 국제사회와 대립하고 있다. 그러나 한편으로는 제도적으로 중국, 베트남을 모방하여 다양한 정책을 발표하고 있다. 북한이 2015년에 발표한 지방급 경제개발구 정책은 중국의 1992년 경제기술개발구 확대를 연상하게 할 만큼 정책적으로는 이미 앞서가고 있다. 그럼에도 불구하고 미국과의 적대관계 청산이 이루어지지 않는 한 의도한 정책효과를 거두기는 어렵다는 것이 중론이다.

그러면 북한은 지금 어느 단계에 있는지를 스스로 물어볼 필요가 있다. 이는 남한에게도 매우 중요한 문제다. 전체적으로 보았을 때 북한이 아직 미국과 적대관계를 청산하지 않은 점을 고려하면 현재 북한은 중국의 적대관계 유지기인 1971년 이전이나 베트남의 1986~1989년 기간에 있는 것으로 보인다. 아직 미국과 적대관계 완화기로 나아가지 못하고 있다는 의미다. 다만 적대관계 청산이 이루어질 경우 그 다음 단계로 급속히 이행할 것이라는 것에 대해서는 이견이 없을 것이다. 마치 베트남이 중국보다 훨씬 더 빨리 국제사회와 친해진 것처럼 북한도 일단 미국과의 적대관계가 청산되면 급속하게 세계경제질서 편입 단계를 거칠 것으로 예상된다.

## 2) 둘째, 대외개방과정에서 사회주의경제의 지방분권이 불가결하다

앞서 살펴본 중국의 사례는 일견 중앙정부의 통제력을 유지하는 사례로 보이기도 한다. 지방정부의 무분별한 개발구를 정부정책을 통해 정리 정돈한 것에서 보듯이 강력한 중앙집권적

구조를 유지하고 있는 듯 보이기 때문이다. 그런데 중국의 개혁개방이 어떻게 시작했는가를 살펴보면 지방의 정책적 이니셔티브가 결국 개혁개방을 이끌어 냈음을 알 수 있다. 광둥성의 당서기였던 시중쉰(聶仲勳)이 광둥성 일원에 경제특구를 설치하자는 제안을 한 것에서부터 경제특구는 시작되었고, 경제특구에 중앙정부가 전폭적으로 지원하되 경제특구가 가져올 파급을 통제하고자 지방에 권한을 주고 관리하고자 했다. 이뿐 아니라 경제기술개발구가 전국적으로 확대되는 과정에서 비록 중앙정부(국무원)가 비준을 하는 절차가 있다 하더라도 성 정부의 협조가 없이는 경제기술개발구가 성공을 거둘 수 없었다. 비록 남발된 개발구 정책에 대해 중앙정부가 정리정돈을 했다 하더라도 성정부가 비준한 경제기술개발구는 그대로 놔두는 경우가 대부분이었다.

베트남의 경우는 정부가 주도한 수출가공구 정책이 사실상 실패로 돌아가고 공업단지 정책이 광범하게 도입되면서 분권화를 재촉했다고 평가할 수 있다. 베트남은 전통적으로 지방분권이 강한 것으로 알려져 있다. 더욱이 공업단지 등 산업단지를 비준하는 절차상 중앙정부가 비준을 한다 하더라도 재정지원을 할 수 있는 여력이 없는 상황에서 지방정부의 역할과 적극성은 중국에 비해 훨씬 더 강하게 작용했다고 볼 수 있다.

북한이 개혁개방에 본격적으로 나서고 대외개방을 추진할 경우 지방 분권화는 불가피하다. 적어도 개발구의 개발이나 확산에 관한 한 북한은 베트남 방식을 택할 가능성이 높다. 베트남과 같이 북한도 사회간접자본에 중앙정부가 투자할 여력이 크지 않기 때문이다. 베트남 정부가 개발구 개발 관련 외국자본을 끌어들이는 모델을 사전에 강구한 것은 우연이 아니다. 정부는 특정 개발구에 대해서는 중앙정부 주도로 개발하되, 그 외의 개발구는 지방정부에 관리를 맡겨서 다양한 방식으로 개발을 추진하는 것이 현실적이다. 특히 2015년에 북한이 발표한 지방급 경제개발구는 더욱 그러하다.

### 3) 셋째, 사회간접자본 투자 재원의 다양화가 필수적이다

자세히 보면 중국과 베트남이 사뭇 다른 대외개방정책을 택했다. 중국은 경제특구를 자체의 재원으로 개발하고 외국자본에게 편리한 여건을 제공해서 많은 환영을 받고 성공을 거두었다. 반면 베트남은 사회간접자본 투자 재원의 부족으로 수출가공구 개발을 외국자본에 의존했으며 그에 따라 입주기업에게 임차료나 수수료 측면에서 유리한 조건을 제공할 수 없었다. 또한 외국자본이나 자금을 받아들이는데 있어서 중국은 신중하고 선별성을 강하게 유지한 반면 베트남은 전격적으로 외국자본에 문호를 개방했다.

그렇다고 베트남이 재원조달에 어려움을 겪었기 때문에 개혁개방에 실패했다고 볼 수 없다. 오히려 베트남은 외국의 공적개발원조 등을 매우 효과적으로 활용한 사례로 기록된다. 베트남 시장을 선점하기 위해 진출국 간에 경쟁이 벌어지고 국제금융기구를 통해 유상 또는 무상으로 공적개발원조나 차관을 도입하는 등 재원조달 채널을 다양화한 것이다. 이는 자체 재원이 부족한 사회주의경제에서는 매우 중요한 의미를 갖는다. 만약 다양한 재원조달 채널이 없이 압도적으로 외국자본에 의존한다면 베트남의 수출가공구 정책의 실패와 같은 상황을 피할 수 없을 것이다. 그러나 다양한 재원이 확보된다면 그것을 활용하여 재원을 조달하고 부족한 사회간접자본을 확충할 수 있다. 베트남 사례는 그것이 국제금융기구뿐 아니라 진출국 정부, 민간 기업까지 확대될 수 있음을 보여준다.

이러한 점은 북한에게도 똑같이 적용된다. 현재 북한이 대외개방을 단행할 경우 재원부족 문제에 봉착할 가능성이 큰데, 이를 국제금융기구, 진출국 정부, 민간 기업 등으로부터 다양한 재원을 확보할 가능성이 있다. 이러한 기회를 활용한다면 빈약하고 낙후한 사회간접자본을 효과적으로 현대화할 수 있을 것이다. 특히 지정학적으로 중요한 위치에 있는 북한으로서는 주변 강대국의 자본을 활용할 수 있는 가능성이 더욱 크다.

이 점은 한국에게도 마찬가지다. 북한의 사회간접자본을 현대화하는데 막대한 재원이 소요되는데 이를 자체의 재원으로 감당하기보다는 다양한 채널을 활용하여 재원을 조달하는 것이 바람직하다. 어느 의미에서는 천문학적 ‘통일비용’에 대한 고민은 그다지 현실적인 것이 아닐 수 있다.

## 제 4장 중국, 베트남의 주요 경험 사례 분석

제2장에서 살펴보았듯이 경제협력은 사실상 공공의 관여가 매우 두드러지는 행위다. 이 장에서는 중국, 베트남에 진출한 진출국의 공공무분이 수행한 대표적 경험사례를 살펴본다. 이를 통해 진출국 경제 주체가 사회주의경제와의 경험에서 직면하는 문제들과 그 해결방법을 살펴볼 수 있다. 여기에서는 주로 중국과 베트남과의 경험 사례 중 문헌상으로 소개된 사례를 중심으로 살펴보도록 한다.

### 1. 경험사례의 유형

#### 1) 경험사례의 유형 구분

경험 사례를 분석할 때 분류기준은 매우 다양하다. 이 장에서는 대외개방 단계와 중앙/지방의 구분을 적용한다. 대외개방 단계는 제3장에서 살펴보았듯이 적대관계 청산단계, 세계무역질서 편입 단계, 세계무역질서 편입후 단계 등으로 구분한다.<sup>19)</sup> 추진 주체인 공공부문은 중앙차원과 지방 차원으로 구분한다. 이러한 구분을 통해 중앙과 지방의 차이 또는 특성을 살펴보면 향후 지방 공공부문의 역할에 대해 보다 명석한 이해를 할 수 있다.

한편 이러한 기준 이외에도 참고할 만한 기준은 대상사업이 개방국의 입장에서 보면 중앙차원인지 지방 차원인지로 구분할 수 있다. 이는 개방국 정책을 살펴보는데 있어서는 유용할 것이다.

#### 2) 각 사례의 개요

여기에서는 모두 4가지 사례를 소개하고 분석한다. 중국의 인천단둥산업단지, 중국의 쑤저우공업원구, 베트남의 판투언수출가공구, 부산시의 베트남 공적개발원조사업이다.

##### (1) 중국의 인천단둥산업단지

인천단둥산업단지는 중국 랴오닝성 단둥시에 위치한 단둥산업단지를 인천시와 단둥시가 고

---

19) 적대관계 청산 단계에서 경험은 사실상 불가능하므로 이 단계에 속하는 경험 사례는 없다.

공동으로 개발하고 운영하는 사업이다. 1996년부터 사업을 시작했는데, 시기적으로는 중국이 세계무역질서 편입 단계에서 시작하여 세계무역기구 가입 직후인 2002년에 인천시가 갖고 있던 필지를 모두 매각하였다. 인천단둥산업단지는 중국의 국가급 변경경제합작구인 단둥변경경제합작구를 대상으로 한국의 지방정부가 중국의 지방정부와 합작한 개발구 사업의 대표적 사례다.

#### (2) 중국의 쑤저우공업원구

중국의 쑤저우공업원구는 중국 장수성에 위치한 쑤저우 경제기술개발구를 개발하고 운영하는 사업이다. 싱가포르 정부가 중국과 합작하여 개발한 사업으로 시기적으로는 1990년대 중반 중국이 세계무역질서 편입 단계에서 진행되었던 사업이다. 국제적으로도 유명한 사례로서 여러 문헌에 의해 성공적인 경험사업으로 소개되기도 했다. 쑤저우공업원구는 국가급 경제기술개발구로서 이 사례는 중앙 정부와 중앙 정부 사이에 수행된 사례에 속한다.

#### (3) 베트남의 탄투언수출가공구

탄투언수출가공구는 베트남이 1991년 설립한 베트남 최초의 수출가공구다. 베트남의 수출가공구 중 가장 대표적이고 성공한 것으로 평가된다. 대만 국유기업과 베트남 국유기업이 경험사업을 수행했으며, 국제적으로 유명한 사례로서 널리 소개된 바 있다.

#### (4) 한국의 對 베트남 공적개발원조사업

베트남 공적개발원조사업은 2010년대부터 부산시가 베트남 지역과 협력사업으로 진행한 공적개발원조에 속하는 사업이다. 물리적 개발보다는 정책 컨설팅이나 연수사업의 성격이 강하다. 지방 정부와 지방 정부 사이에 수행된 사례에 속한다. 이 네 사례를 유형화하면 <표 4-1>과 같다.

〈표 4-1〉 소개하는 경험사례의 유형

단계	적대관계청산단계	세계무역질서 편입 단계	세계무역질서 편입 이후 단계
중앙 차원		쑤저우공업원구(중) 딤투언수출가공구(베)	
지방 차원		인천단동산업단지(중)	부산-베트남 공적개발원조(베)

## 2. 중국, 베트남과의 대표적 경험 사례

### 1) 인천광역시 : 인천단동(丹東)<sup>20</sup>산업단지

#### (1) 추진 배경

1998년 인천시는 중국 단둥시와 협력하여 중국 라오닝성(遼寧省) 단둥시(丹東市) 변경경제합작구(邊境經濟合作區) 금천공업지구(金泉工業區)에 인천단동산업단지를 조성하였다. 세계화와 개방화 시대에 맞게 기업의 국제화와 해외투자를 도모하고, 중국의 풍부한 자원과 저렴한 노동력을 이용하여 한계기업의 국제경쟁력 회복기회를 마련하지는 것이 배경이었다. 중국 역시 1992년 이후 변경합작구를 통해 연해 접경지역 도시들의 수출입, 외자유입 활성화를 도모하고 있었으므로 양측의 이해관계가 적절히 부합하는 상황이었다. 중국은 세계무역시장에 편입되어 강력한 수출시장이자 외자유입시장으로서의 지위를 확보하고자 하였고, 한국은 좀 더 나은 생산요소 조달시장을 찾고 있었다. 한편, 한계기업의 국제경쟁력 확보는 자연스레 인천시 산업구조의 고도화와 연계되어 있다. 자연스럽게 한계기업의 국외이전을 유도하고 인천시의 산업구조를 고부가가치 산업으로 고도화하지는 것이다. 당시 인천시의 한계 기업들은 높은 토지임대료와 인건비 문제로 경쟁력을 상실해가고 있었는데, 근로자의 월 평균 급여가 한화 4, 5만원 수준에 불과하

20) 외래어표기법상 ‘단둥’으로 표시되어야 하나, 인천시를 비롯한 각종 뉴스매체에서 ‘인천단동산업단지’를 고유명사화 하여 활용함에 따라 본 보고서에서도 ‘단둥’이 아닌 ‘단동’이라는 표현을 사용하였다.

고, 조성원가 수준인 m<sup>2</sup>당 15,700원의 부지 공급가를 가진 인천단동산업단지로 기업을 이전하는 것은 기업경쟁력을 회복하는데 있어 상당히 매력적인 요소였다. 인천시의 입장에서 한계기업의 역외이전을 통해 고부가가치 산업영역에 속한 기업들만 자연스럽게 지역에 남기게 되고, 이를 통해 산업구조 고도화를 도모할 수 있다는 장점이 있었다. 북방교류의 거점도시를 확보하자는 것도 주 이유 중 하나였다. 당시 급부상하고 있던 중국의 북방지역을 공략하고, 중장기적으로 북한과의 경제협력을 도모하기 위한 거점지역으로 단동시를 택한 것이다.

## (2) 추진 경과

위와 같은 배경에서 인천시와 단동시는 1995년 산업단지 조성을 위한 우호교류협정 체결 및 기반조사를 실시하고 이듬해인 1996년 인천단동산업단지 착공에 들어갔으며, 1998년 438,858m<sup>2</sup> (132,754만평) 규모의 산업단지 조성을 완료하였다. 총 53억 4천만원의 예산이 투입되었으며, 분양받은 토지에 대해 50년의 사용기간을 보장받게 되었다. 중국정부에서 공포한 <외국인투자산업지도 목록>에 들어있는 업종들의 기업입지가 우선 고려되었으나, 실제로 심한 오염을 유발하지 않는 산업분야의 기업들은 모두 입지가 가능하였다. 또한 인천지역 기업들의 입지를 1순위로 하였으나, 서울경기도 기업(2순위), 한국기업 및 중국 현지기업(3순위), 기타 외국기업(4순위)들의 입지 역시 가능한 상황이었다.

<p><b>中, 단동산업단지 공장조성 물꼬터졌다</b></p> <p>▲ 작성자 : ■ 작성일 : 2001-05-17 ▼ 조회수 : 196</p> <p>우리시가 중국 단동에 조성하고 있는 단동산업단지에 드디어 공장이 들어섰다. (주)은비에어퍼탈이 지난 9월 19일 중국 단동에서 현지 공장 준공식을 가졌다.</p> <p>서울 강남구 역삼동에 본사를 두고 있는 은비에어퍼탈은 내외 7개소 등 전문 의류를 생산해 지난해에는 5백만벌의 매출액을 올린 공업 기업체이다.</p> <p>지난 99년 6월 16일 단동산업단지 1블럭 5동에 9,902㎡를 분양받은 은비에어퍼탈은 99년 8월 중순부터 공사를 시작해 마침내 9월 19일 공장 준공식을 가진 것이다.</p> <p>이번에 준공된 은비에어퍼탈 단동 공장은 인민대 4천5백여명의 공장 건설비용으로 공장 1·2층 2,066㎡, 사무실, 창고 등 2,773㎡ 등 총 4,839㎡ 규모로 건설됐다.</p> <p>이날 준공식에는 단동시와 우리시 관계자, 일본 바이어 등이 참석해 준공을 기념했다. 은비에어퍼탈의 공장 준공으로 앞으로 우리시의 단동산업단지는 점차 활기를 띠게 될 전망이다.</p>
---



[그림 4-1] 인천단동산업단지 소개기사 및 전경

자료 : 인천시청 홈페이지(<http://goodmorning.incheon.go.kr/>) 및 조선일보(2003.10.09., 인천丹東산업단지 낭비단지)

한편, 인천단동산업단지를 활성화하기 위해 다양한 지원조치가 이뤄졌다. 1997년 현지에 인천 단동산업단지 지원본부가 개소되었으며, 입주기업 법인설립 수속 대행, 공장 건설절차에 관한 행정서비스 제공, 공장 운영에 관한 제반 사항 지원 및 협조, 입주기업 재산권 보호 및 신변 보호 등의 역할을 수행하였다. 운영본부는 인천시 측 4명(시 파견 공무원 1인, 현지직원 3인), 단동시 측 3명(투자유치국장, 건설계획국 부국장, 투자유치국 정보연락센터 직원)으로 구성된 상설조직으로, 단지 운영 초기부터 현장밀착형 지원을 실시하기 위해 설립되었다. 인력규모, 지원내용, 설립시기 등을 살펴볼 때, 당시로서는 상당히 높은 수준의 지원이 이뤄졌음을 확인할 수 있다. 또한 8종의 건축수수료에 대해 면제조치가 이뤄졌으며 단지분양대금 역시 10년, 20회에 걸쳐 분납할 수 있도록 하였다. 뿐만 아니라 양 지역의 교통여건을 개선하기 위해 1998년 인천-단동간 카페리 직항로가 개설되었다.

〈표 4-2〉 인천단동산업단지 활성화를 위한 지원조치

구분	내용
세재감면 및 분양대금 분납	-8종의 건축수수료 면제조치 -분양대금 10년 20회 분납
카페리 직항로 개설	-카페리 직항로 개설(여객, 화물) -1회 평균 180여 명(여객), 10TEU(화물) 규모
인천단동산업단지지원본부 설치 (인천시·단동시 공동설립)	-입주기업 법인설립 수속 대행 -공장 건설절차에 관한 행정 서비스 제공 -공장 운영에 관한 제반 사항 지원 및 협조 -입주기업 재산권 보호 및 신변보호 -입주기업의 신속한 안정을 위한 생활상의 지원 -공단 입주기업자율위원회 구성 지원

자료: 인천광역시의 대중국 교류현황 및 발전방향(2002)

양 지역의 우호적인 관계, 다양한 지원 속에 대대적으로 추진된 인천단동산업단지는 성공적으로 운영되지 못하였다. 2003년까지 단지에 입주한 한국기업은 46개 대상기업 중 7개에 불과하였다. 2001년 인천기업들을 대상으로 전체 분양이 이뤄진 적이 있으나, 실질적으로 입주하여 가동을 하는 곳은 2개 기업에 불과했다. 이에 따라 분양순위 3순위에 불과했던 현지 중국기업들이 단지에 입주하기 시작했다. 2000년대 중반부터 20여 개의 현지기업들이 산업단지에 입주하게

되었고 인천시와 인천시 기업들의 역할이 대폭 축소되었다. 이에 인천시는 산업단지의 철수를 검토하기 시작하였다. 2004년부터 단동시와 철수방안을 논의한 끝에 2010년을 끝으로 인천단동 산업단지는 문을 닫게 되었다.

### (3) 사업 평가

인천단동산업단지가 성공하지 못한 것에는 다음과 같은 이유가 있다. 일단 인천단동산업단지 조성되었던 1990년대 후반의 경우, IMF 외환위기로 국내경기가 극도로 침체되었던 시기이다. 인천시의 기업들도 같은 상황에 놓여있었으며, 저렴한 분양가와 노동력을 확보할 수 있다 하더라도 중장기적인 차원의 투자를 요하는 단동산업단지 진출에는 한계가 큰 상황이었다. 또한 북한이 가진 체제 리스크 역시 인천단동산업단지가 성공하지 못한 원인으로 작용했다. 북한과의 경제협력 강화는 인천이 단동에 전용 산업단지를 건설하려고 했던 이유 중 하나였다. 2002년 북한의 경제특구인 신의주특별행정구가 조성되면 바로 인접지역인 단동과 활발한 경제협력이 이뤄질 것으로 예상하였으며, 이 과정에서 인천시 기업들과의 협력도 활성화될 것으로 판단한 것이다. 그러나 신의주 특별행정구의 초대장관이 구속됨과 동시에 사실상 개발이 중단되었으며, 이에 따라 인천시의 기업들도 단동시 진출의 동력을 상당부분 상실하게 되었다.

2000년대 들어 중국 중앙정부가 지방정부의 개발행위에 대한 통제력을 강화하기 시작했다는 점도 인천단동산업단지가 성공하지 못한 이유 중 하나이다. 중국의 중앙정부는 2004년부터 실시된 토지관리 강화조치를 통해 공업용지의 사용을 대폭 규제하고 토지의 유상 사용비를 높이는 등, 지방정부가 주도하는 토지개발에 영향력을 행사하기 시작하였다. 당시 유입된 해외자본들로 인해 자국기업의 가공무역 점유율이 저하되고, 위안화 절상에도 영향을 미쳐 수출경쟁력을 떨어뜨렸기 때문으로 풀이된다. 인천단동산업단지의 경우, 이러한 조치의 직접적인 영향을 받은 것은 아니었다. 이러한 영향을 받은 것은 오히려 경상남도, 경기도 등이 각각 중국 웨이하이시, 선양시에 설립한 산업단지였다. 그러나 같은 상황이 쉽게, 언제라도 벌어질 수 있다는 불안감은 단동시 진출을 고려하는 인천시 기업들에게 전달되었고, 인천단동산업단지 역시 직접적인 영향을 받게 되었다. 중국의 중앙정부가 발휘하는 지방정부에 대한 사회주의식 통제력이 언제든지 강하게 나타날 수 있으며, 이에 대한 지방정부의 유연한 대처가 쉽지 않다는 점은 쉽게 해결하기 어려운 문제점이었다. 2002년 WTO 가입과 동시에 중국이 가진 사회주의 경제의 체제 리스크가 상당부분 줄어들게 되었으나, 중국 현지에 잔존하는 제도리스크는 여전히 위협적이었다.

## 인천단동산업단지 매각협상 난항 겪을 듯

☎ 기사입력 2004.07.28 10:03 | ☎ 최종수정 2004.07.28 10:03 | ☎ 댓글 0

인천시가 분양대금 장기연체와 분양업체의 입주포기로 사업이 장기간 부진한 인천단동산업단지

인천시가 분양대금 장기연체와 분양업체의 입주포기로 사업이 장기간 부진한 인천단동산업단지를 매각키로 하고 구체적인 매각협상에 들어간 가운데 중국 요녕성 정부가 단동산업단지를 무상으로 수용하려는 움직임을 보여 매각 협상이 진전을 겪을 것으로 예상된다. 27일 인천시에 따르면 시는 단동산업단지 매각을 위한 실무협의를 벌이기 위해 27~31일 4박5일 일정으로 방문단을 파견했다. 시는 이번 방문을 통해 인천시와 중국 요녕성 정부간 단동산업단지 매각을 위한 의향서를 교환하고 합의를 작성할 계획이다. 시는 이번 합의서에 입주의향이 없는 분양업체가 중국기업 또는 국내 기업에 공장부지를 양도할수할 수 있도록 중국측의 합의를 이끌어낼 계획이다. 또 중국기업이 입주를 희망할 경우 인천시와 중국 요녕성 정부가 재분양 업무를 적극 추진해 최대한 빠른 시일내에 양도양수 계약을 체결할 수 있도록 지원하는 내용의 합의를 작성할 계획이다. 그러나 중국 요녕성 정부는 단동산업단지 조성후 2년내에 사업이 착수되지 않을 경우 해당 부지를 회수할 수 있다는 자국내 법규와 계약내용을 들어 단동산업단지를 무상으로 수용하려는 움직임을 보여 원만한 합의를 이끌어내기 까지 큰 진통이 따를 것으로 보인다. 시는 중국측의 무상수용 움직임에 제동을 걸기 위해 급히 이번 방문일정을 잡았으며, 협의의 통해 시와 중국측간의 의견을 조정 매각 협상을 유리하게 이끌어갈 계획이다. 시 관계자는 "인천시를 비롯한 한국의 중국투자자가 증가하고 있고 한중간 외교적 신의도 결여되어 중국측이 무리하게 단동 단지를 수용하지는 않을 것이다"며 "시의 입장이 충분히 수용될 것으로 본다"고 말했다. 조적성기자/mpen@joongbo.com

## 인천 단동산업단지 15년만에 운영 중단

☎ 김광석 | ☎ 기사입력 2010.09.26 20:53 | ☎ 최종수정 2010.09.26 21:53 | ☎ 댓글 0

인천시가 지역 내 기업들의 중국 진출을 돕기 위해 조성한 '단동산업단지'가 15년 간의 운영을 끝으로 철수된다.

26일 인천경제청에 따르면 인천시는 지난 95년 중국 단동시와 전용공단 조성을 위한 우호교류 협정을 맺고 단동시 변경합작구 금천공업지구 1번지 총 43만8천858㎡에 단동산업단지를 조성해 운영해 왔다.

시는 50년 임대 조건인 단동산단 조성에 토지임차료(일반회계) 23억9천400만원, 공단 조성비(특별회계) 24억9천600만원을 투입했다.

이 결과 아직까지 지하1층 지상4층 규모의 자원본부 청사(연면적 1천752㎡, 경제정소유)와 부속토지(1만7천273㎡), 공원시설(4천919㎡, 미조성 상태)이 인천시 소유로 돼 있다.

2001년 최초 분양 당시만 해도 41개 기업이 입주했던 단동산단은 현재 한국 4개, 중국 24개 등 모두 28개 기업 만이 남아 있는 실정으로 갈수록 조성 취지가 퇴색하고 있다. 따라서 인천시와 단동 합작구는 지난해부터 이의 매각과 관련한 협의에 들어가 최근 토지 및 건물에 대해 감정평가 후 합작구에서 구입하고, 단지 내 공원은 합작구에서 무상이란 받아 건설 및 관리하는 것으로 최종 합의했다.

시는 다음달 중 현지를 방문해 매매계약을 위한 실무협정을 체결한데 이어 감정평가 및 의회의결 절차를 거쳐 양도할 예정이다.

### [그림 4-2] 인천단동산업단지 철수 관련 뉴스기사

자료 : 중부일보(2004.07.28., 인천단동산업단지 매각협상 난항 겪을 듯) 및 중부일보(2010.09.26., 인천 단동산업단지 15년 만에 운영 중단)

한편, 인천단동산업단지의 문제는 비단 인천시만이 겪고 있는 어려움이 아니었다. 당시 국내 타지자체(경기, 경남), 공기업(구 토지공사) 등이 중국 현지에 전용산업단지를 조성, 운영하는 경우가 상당수 있었으나, 유사한 이유로 중국 현지에서 철수하기에 이르렀다.



### [그림4-3] 중국 소재 한국지자체·기업 전용공단 위치(2008년)

자료 : 매일경제(2008.11.10., 한국기업 중국전용공단서 탈출 러시)

## 2) 싱가포르 : 쑤저우(蘇州)공업원구

중국 정부가 싱가포르 정부와 합작하여 장수성(江蘇省) 쑤저우시(蘇州市)에 건설한 쑤저우 공업원구는 중국의 대표적인 국제산업협력 성공사례로 꼽힌다. 쑤저우 공업원구는 1994년 중국 중앙정부가 국가급 경제기술개발구로 지정한 곳이다. 그러나 개방적인 태도로 싱가포르의 선진적인 산업단지 시스템을 도입하였고, 이의 결과로 중국의 가장 성공적인 산업단지 중 하나로 발돋움하게 되었다. 쑤저우 공업원구는 1992년 싱가포르 리관유 총리가 중국의 실질적인 리더였던 덩샤오핑에게 국제적인 산업도시 건설을 제안함에 따라 건설이 확정되었다. 1994년 쑤저우시에 산업, 주거, 상업, 연구, 교육이 복합된 전체 면적 288km<sup>2</sup>의 쑤저우 공업원구가 들어서게 되었으며 이 중 싱가포르-중국 협력지구는 80km<sup>2</sup> 규모였다. 1995년 미화 2억 3,200만달러의 외자유치를 시작으로 외자유치에 박차를 가하면서 2015년에는 미화 283억달러의 외자를 유치하는 성과를 거두었다. 뿐만 아니라 2019년을 기준으로 6,000여개에 이르는 외국기업, 7만여 개에 이르는 중국기업이 입지하고 있으며 세계 500대 기업 중 200대 기업이 자리 잡고 있다. 세계 유수의 연구소, 대학교 기술연구소 등이 쑤저우 공업원구에 위치하고 있으며 입주한 R&D 기관은 500여개에 이른다.



(그림 4-4) 쑤저우 공업원구 단지계획도 및 전경

자료 : 쑤저우 공업원구 홈페이지(<http://www.sipac.gov.cn>), ohmynews(2014.08.16., 쑤저우, '와신상담'의 고장에서 동방의 실리콘밸리로)

쑤저우 공업원구가 성공하게 된 것에는 다양한 요인들이 작용했다. 우선 싱가포르와 중국의 이해관계가 정확히 맞아떨어졌다는 점을 들 수 있다. 산업단지 개발경험이 적고 자본과 기술을 마련하는데 있어 한계가 있던 중국의 경우, 싱가포르의 선진적인 시스템과 자본, 기술을 받아들이고자 했다. WTO 가입을 통해 국제적인 무역질서에 편입되기 전의 중국으로서는, 언어와 문화적 동질성이 강한 싱가포르가 최선의 선택지 중 하나였다. 또한 싱가포르의 경우 자국 기업들을 위해 저렴한 노동력과 양호한 인프라를 갖춘 해외공단이 필요했다. 중국과의 장기적인 관계를 형성하고 싱가포르의 다양한 경제모델을 중국에서 적용하기 위한 초석을 마련하는 것이기도 했다. 명확한 상호이해관계 속에서 쑤저우 공업원구는 급격히 발전하게 되었다.

쑤저우 공업원구 활성화를 위한 일련의 지원조치들 역시 성공의 주요요인 중 하나였다. 일반적인 산업단지 개발과정과는 달리, 쑤저우 공업원구의 경우 인프라를 우선적으로 정비한 후, 분양을 실시하였다. 이는 입주 희망기업들의 공업원구에 대한 신뢰성을 비약적으로 상승시키는 조치였다. 입주 희망기업들은 쑤저우 공업원구의 실제 영업환경을 확인한 후, 신뢰성을 가지고 쉽게 입주를 결정할 수 있었다. 또한 운영초기부터 공업원구 관리위원회가 입주기업, 특히 외자기업의 투자상담부터 인허가에 이르기까지, 입주기업들의 행정민원을 원스톱으로 처리해주었다. 또한 각종 세제감면 혜택, 금융지원 혜택도 주어졌다. 24시간 자체 통관서비스도 운영하여 기업들의 물류와 통관에 대한 지원을 실시하였다. 2010년대 이후에는 창업활동, 교육활동에 대한 지원도 적극적으로 실시하고 있으며, 이를 통해 공업원구의 지속가능한 발전을 도모하고 있다.

[표4-3] 쑤저우 공업원구 활성화를 위한 지원조치

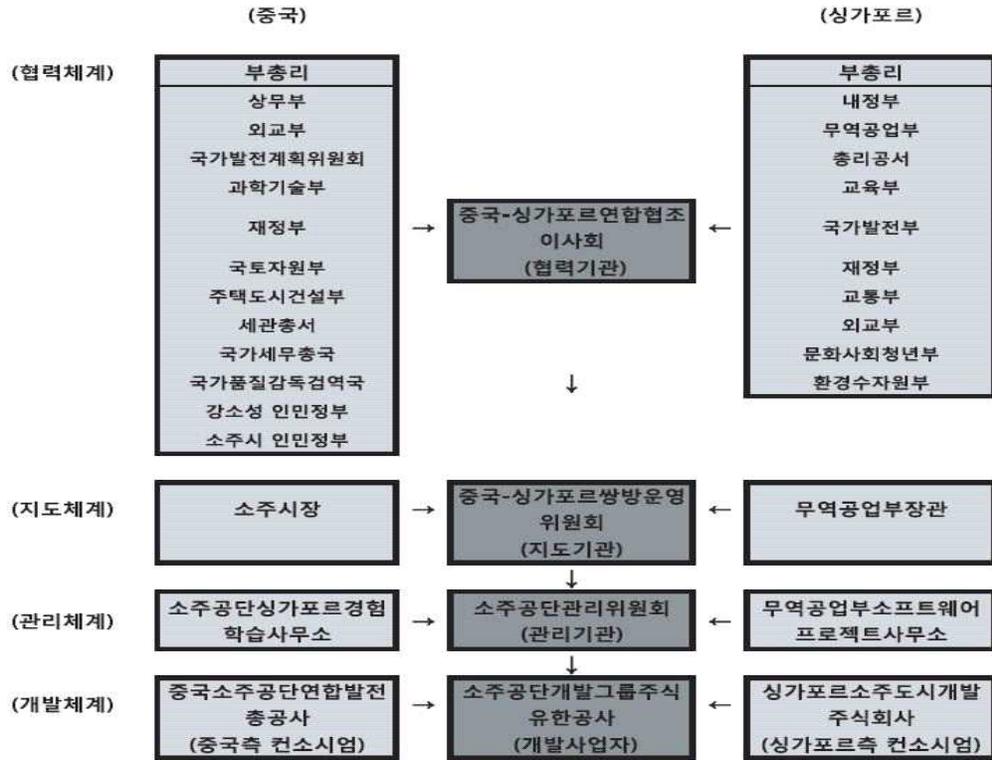
구분	내용
기초 인프라 선(先)정비	기업입지 전, 도로 및 상하수도, 인터넷, 전력, 천연가스, 우편, 전화 등의 기초 인프라 시설을 미리 조성한 후 분양 실시
원스톱 행정서비스	-쑤저우 공업원구 관리위원회가 외자기업의 투자상담, 공장설립, 토지이용심사 및 인허가 등과 관련된 대부분의 행정민원을 원스톱으로 처리 -상기 제반 행정민원 절차를 2주 안에 처리
금융지원	공장설비지원금, 세금감면, 무이자 대출, 연구·개발 보조금 지원
물류·통관지원	24시간 자체 통관서비스 제공

창업지원	-창업보육센터 운영 중이며 리더십 인재에 대한 창업지원 등 창업인재 장려정책 실시 중 -500개의 스타트업 육성하는 글로벌 혁신기업 인큐베이팅 프로그램 실시 중
------	--

자료: 쑤저우 공업원구 홈페이지(<http://www.sipac.gov.cn>), 건축도시공간연구소(2014), 국토연구원 쑤저우 공업원구 해외출장 보고서(2019)자료 참고 재정리

싱가포르와 중국 정부 간에 형성된 다층적이고 신뢰성 높은 협력체계 역시 성공요소로 들 수 있다. 쑤저우 공업원구는 협력의 최상층부인 덩샤오핑, 리관유 두 정부 지도자 간의 신뢰관계를 바탕으로, 다층적인 협력체계를 구축하였다. 공업원구의 협력체계는 크게 최상위층의 협력체계, 지도체계, 관리체계, 개발체계로 나뉜다. 우선, 최상위층의 협력체계를 살펴볼 필요가 있다. 중국과 싱가포르 중앙정부의 주요 인사들로 구성된 최고층의 의사결정 기관인 <중국-싱가포르 연합협조이사회>가 바로 그것이다. 이 기관에서는 매년 정기적으로 회의를 개최하여 국가 단위의 정책협의를 실시하고 분쟁을 조정하였다. <중국-싱가포르 쌍방운영위원회>의 경우, 직접적인 업무지도를 실시하는 기관으로, 공업원구 관련 업무지도와 함께 양국의 상호연락창구 역할, 싱가포르의 경험이전과 관련된 업무 협상의 진행역할 등을 수행하였다. 가장 일선에서 공업원구를 관리, 개발함에 있어 형성된 협력체계는 다음과 같다. <쑤저우 공업원구 관리위원회>, <쑤저우 공업원구 개발 유한공사>는 각각 쑤저우 공업원구의 관리와 개발을 맡고 있다. 각국 정부와 기업에서 분리되어 전문적인 영역에서 각각 개발, 관리를 담당하게 함으로써 단지개발과 관리의 효율성을 극대화 하였다. 종합해볼 때, 쑤저우 공업원구와 관련이 있는 중앙, 지방, 관리, 개발 주체들이 중층적으로 긴밀한 협력체계를 형성함으로써 쑤저우 공업원구가 성공적으로 개발, 운영되었음을 확인할 수 있다.

이처럼 중층적으로 형성된 협력체계는 서로 다른 체제의 두 국가가 협력할 때 나타나는 문지기 리스크를 상당부분 해소해주는 장치였다. 양국 중앙 및 지방정부의 수장, 관계기관의 장들이 모인 협력체가 원활히 운영될 경우, 특정 개인에 대한 의존도가 높은, 상이한 정치체제를 가진 국가 또는 지방정부 간 협력에 있어 문지기 리스크가 발현될 여지가 적었다.



(그림 4-5) 쑤저우 공업원구 국제공동개발 추진체계

자료 : 통일부(2006)

그러나 쑤저우 공업원구를 개발, 운영함에 있어 문제점이 없었던 것은 아니다. 2000년을 전후 하여 중국 중앙정부, 쑤저우시정부, 싱가포르 정부간의 관계에서 갈등이 발생하였다. 이에 따라 성공가도를 달리던 쑤저우 공업원구도 일정기간 동안 혼란한 상황에 놓이게 되었다. 쑤저우시 정부가 쑤저우 공업원구 인근에 쑤저우 고신구(高新區)라는 하이테크산업단지를 조성한 것이 우선적인 이유였다. 쑤저우 공업원구의 분양가보다 싼 분양가를 가진 산업단지를 인근지역에 조성 함으로써 불필요한 경쟁이 발생했고, 이 과정에서 쑤저우시 정부가 직간접적으로 인근 산업단지 를 제도적으로 지원하는, 상당히 편향적인 태도를 취했기 때문이다. 이에 싱가포르 정부는 쑤저 우 공업원구에 투자한 지분을 줄이기로 결정하였다.<sup>21)</sup> 2019년 현재까지 싱가포르의 지분은 여

21) 개발 초기 싱가포르의 지분은 65%였으나 2001년 35%, 2005년 28%, 2010년대 이후에는 20%의 지분을 유지하 고 있다.

전히 존재하며, 싱가포르가 주도하는 공업원구 관계자 관련 교육 프로그램이 지속되고 있다. 즉, 싱가포르와 중국, 싱가포르와 쑤저우시 간 협력이 여전히 쑤저우 공업원구 안에서 활발히 일어나고 있다. 그러나 쑤저우시 정부가 지역의 이익극대화를 위해 취함에 따라 싱가포르가 겪게 되었던 제도적 차원의 리스크는 완전히 해소되지 않았으며, 이 문제는 미결과제로 남게 되었다.

### 3) 대만-베트남 경험 사례 : 판투언 수출가공구 개발

#### (1) 추진배경

1985년 이후부터 대만은 동남아시아 지역에 대한 투자를 강화하기 시작하였다. 중점투자지역으로는 태국, 말레이시아, 인도네시아 등 동맹 국가들이다. 90년대부터는 동남아시아에 대한 투자가 분산되기 시작하였는데, 그 중에서도 베트남에 대한 투자증가가 가장 눈에 띄는 부분이었다.

사실 대만은 6~70년대부터 베트남 투자를 시작하였지만 전쟁을 이유로 많은 기업들이 유출하기 시작하였다. 그러나 베트남정부가 1988년 1월 「외국인투자법」 등 경제 분야에 대한 개혁개방 정책을 실시하면서 대만자본은 다시 베트남시장으로 흘러들기 시작하였다. 1990년부터 대만자본의 베트남 투자가 급속히 증가해 1991년 한해에만 4.99억 달러를 기록하였는데 이는 1988-1990년 3년간 투자총액인 1.038억 달러의 약 3.8배에 달하는 금액이다. 5년 뒤인 1995년에는 투자열기가 고조되어 총 투자액이 12.39억 달러에 달해 베트남 투자 해외국가 중 투자규모 1순위에 오르게 되었다.

대만자본이 베트남으로 급속히 유입된 데에는 크게 다음과 같은 원인이 있다. 첫 번째로는 해외 투자시장 상황이다. 즉 동일시기에 대만자본이 대량 투자된 동남아시아 동맹국들의 투자환경이 점차 악화되면서 이는 대만자본의 베트남 투자에 긍정적으로 작용하였다. 태국은 투자요건을 강화했고, 말레이시아도 중화권에 대한 배척이 강하게 작용하였고, 필리핀은 미국식 교육을 받은 현지 노동자들의 파업 등으로 인해 현지 투자와 기업운영에 어려움을 겪고 있었다. 두 번째로는 대만정부의 대폭적인 지지에 힘입어서이다. 1987년 대만 “경제부”는 「동남아시아 투자 촉진을 위한 공작방안(促進東南亞地區投資工作方案)」을 발표해 3년간의 투자계획을 제시했고, “중국수출입은행(中國輸出入銀行)”도 1억 달러의 대출예비금을 마련해 동남아국가에 투자하는 대만기업을 위해 저금리로 대출해주었다. 초기 베트남 진출은 대체로 대만정부의 계획 하에 추진되었는데 이는 우선, 대만정부가 대만 민간자본이 중국대륙으로 유출되는 것을 막기 위함이고, 그 다음으로는 베트남이 개방

초기상황이라 수로, 도로, 통신 등 기초인프라가 부족한 상황에 현지 공업단지 건설을 통해 인프라를 정비함으로써 대만기업이 베트남에서의 발전토대가 되려는 대만정부의 목적 때문이기도 하다. 세 번째는 대만경제가 전환기에 처해 있었다는 점이다. 1980년대에 들어서면서 미국과의 무역에서 흑자를 내면서 미국의 무역보호주의와 충돌이 발생하면서 금리 상승과 인건비 상승 등 여타의 경영문제가 갈수록 악화되기 시작하면서 이는 대만산 수출품의 원가상승으로 이어져 국제시장에서 가격경쟁력을 상실하는 효과를 가져 오게 되었다. 그리하여 기술밀집산업, 고부가가치산업, 노동집약산업은 해외에서 투자처를 찾게 되었고 마침 미국이 베트남에 대한 최혜국대우와 동유럽국가 및 소련의 경제체제 전환은 대만기업이 베트남을 투자처로 선택하게 된 이유이기도 하다.

베트남 정부도 대만자본 유치에 큰 관심을 보였다. 대만이 베트남에게 매력적인 부분은 많은 외환보유액이다. 베트남은 해외투자유치에 목이 말라 있었고, 이를 대만이 해결해 줄 요건을 갖추고 있었다. 경제적 이유 외에도 정치적인 요소도 포함되는데, 대만정부가 추진했던 “실질적 외교(實質外交)<sup>22)</sup>” 전략을 활용해 대만과의 관계를 구축함으로써 베트남 정부의 경제개방에 일조하고자 하였다.

## (2) 추진 경과

초기 대만의 베트남 투자는 거의 정부의 계획 하에 추진되었다. 대만정부가 동남아시아에서의 투자 확대를 중요시하면서 경제개방 정책을 추진하고 있는 베트남 투자에도 각별한 관심을 보였다.

1989년 대만정부가 베트남과의 직접 무역에 대한 제한을 풀자 대만과 베트남 두 정부 관계자들의 만남이 빈번해졌고 양 정부는 서로 실질적 거래를 위하여 다방면으로 노력했다. 1989년 7월 대만 국무국(國貿局)은 동남아시아에 대한 시장개척, 기술합작 등 투자 강화에 대한 계획을 발표했으며, 해당 계획은 결국 투자로 무역을 견인하고, 현지 농업원재를 수입할 것을 목표로 제시하였다. 1991년 7월 대만정부는 “베트남 공작팀”을 신설하였고, 1992년 11월에는 호찌민시 타이베이(臺北)경제문화사무소를 개설하였다. 그리고 “경제부”는 베트남에 투자하는 대만기업을 지원하기 위하여 1993년 4월 ‘중베투자합작프로젝트공작팀(中越投資合作項目工作小組)’을 신설하고 경제부 부장이 팀장을 역임해 ‘투자보증협약(投資保證協議)’, ‘이중과세면제협약(避免雙重課稅協議)’, ‘노무협약(勞務協

22) 실질적 외교 : 국제사회가 ‘중화인민공화국’을 중국을 대표하는 한 개의 합법적 국가로 인정하고 있는 상황에서 대만은 고립되어가는 국면에서 벗어나고자 ‘경제’로 ‘정치’를 대신해 인근 소국가와의 실질적인 관계를 발전시킨다는 정치 외교 전략으로서 이는 1978년에 취임한 장징궈(蔣經國)총통의 외교 전략이기도 하다.

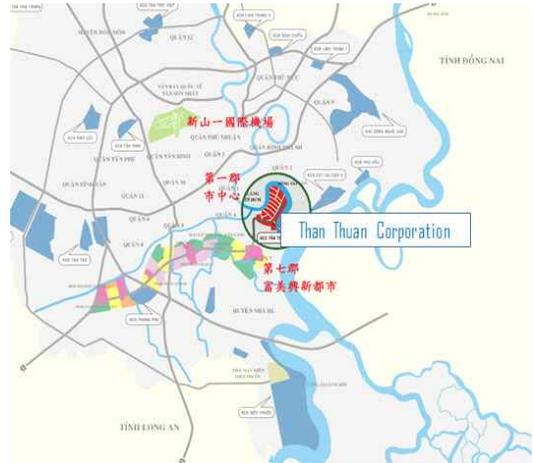
議’, ‘농어업합작협약(農漁業合作協)’, ‘검사합작비망록(驗合作備忘錄)’ 과 같은 5가지 협의각서와 비망록을 작성하였다. 이러한 대만정부의 조치들은 대만기업이 베트남에서 권리를 보장받는데 큰 기여를 하였다. 대만정부의 적극적인 베트남 투자 공세는 초기부터 대만기업이 베트남에 정착하고 안정세를 유지해나가기에 크게 기여하였다.

### (3) 투자 사례 (땀투언 수출가공구(Tan Thuan Export Processing Zone))

대만자본은 베트남에서 주로 가공단지나 공업단지를 건설하는 방식으로 추진되었는데 1990년 이후에 그 열기가 눈에 띄게 나타났다. 베트남 제1의 수출가공구가 대만자본의 투자로 설립되었는데, 바로 호찌민시의 “땀투언 수출가공구” 이다.

땀투언 수출가공구는 현재까지도 베트남의 가장 성공적인 수출가공구로 손꼽히고 있는데, 대만의 중앙무역투자개발공사(中央貿開集團(CT&D Group))와 베트남의 땀투언IPC(Tan Thuan Industrial Promotion Company)의 공동합작으로 설립되었다. 대만기업인 중앙무역투자개발공사는 1989년에 주로 베트남 투자를 목적으로 설립되었으며, 초기 설립자금의 구성을 보면 75%의 대만정부(국민당)지분과 25%의 민간 3사 지분으로 구성되어있다. 1989년 당시에 대만정부는 「남향정책」을 통해 동남아국가들에 대한 투자를 촉진하고 있었으며, 때마침 베트남정부가 경제개방 정책을 실시함에 따라 대만 정부는 베트남 정부와의 반복적인 논의 끝에 합자형태의 법인 설립을 결정하였다. 따라서 대만의 중앙투자공사가 정부자본과 민간자본을 결합하여 중앙무역개발공사를 설립했고, 같은 시기에 베트남 정부도 수출가공구 건설을 위해 호찌민시 산하에 땀투언IPC를 설립하였다, 그리하여 대만의 중앙무역개발공사와 땀투언IPC의 합자형태로 드디어 1991년 9월 땀투언 수출가공구(Tan Thuan Export Processing Zone) 투자허가를 받고 다음해 2월부터 건설에 착공하였다. 또한 향후 수출입업무의 원활한 처리를 위해 호찌민시정부와 땀투언 수출가공구는 공동으로 ‘연합서비스센터’도 설립하였다.

땀투언 수출가공구는 베트남의 첫 수출입가공단지이며, 면적은 약 300Km<sup>2</sup> 이다. 그간 20여개 국가의 199개의 기업이 입주하였으며, 약 16.9억 달러의 외자를 유치하였다.



(그림 4-6) 탄투언 수출가공구(Than Thuan Corporation) 위치  
 자료 : TTC 홈페이지(www.tanthuan.com.vn)

국가별 기업 입주 현황을 보면, 일본기업이 64개로 가장 많으며, 다음으로 대만, 베트남의 순으로 나타나고 있다. 이들 전체 기업이 제공하는 일자리는 약 4만 9천개에 달한다. 입주기업의 주요 업종은 방직업, 정밀기계가공업, 첨단부품제조업, 전자부품업이 주를 차지하고 있다. 대만 기업의 경우에는 초기 베트남 투자 주요업종은 방직업이었다. 특히, 2001년 10월 미국이 베트남에 최혜국우대혜택을 부여하고 베트남산 방직품에 대한 제한을 풀면서 대만 방직기업 다수가 베트남에 공장을 설립하는 붐이 불기도 하였다.

〈표 4-4〉 탄투언 수출가공구의 국가별 입주 기업현황

국가명	기업 수	국가명	기업 수
일본	64	브루나이	2
대만	53	스페인	1
한국	6	키프로서	1
홍콩	8	이태리	2
베트남	33	프랑스	1
싱가포르	5	중국	2
벨기에	1	덴마크	1
미국	8	사모아	1
말레이시아	4	이스라엘	1
독일	1	버진아일랜드	1
오세아니아	1		

자료 : TTC 홈페이지(www.tanthuan.com.vn)

대만 중앙무역개발공사(CT&D)는 베트남에서 크게 3대 프로젝트를 추진하였는데, 그 중 한 가지가 수출가공구 건설사업이고 다른 2가지는 각각 푸미흥(Phu My Hung Corporation) 도시개발사업과 히엡푹(Hiep Phuoc Power Company) 전력사업이다.

푸미흥 도시개발사업은 1993년 5월에 호치민시정부로부터 승인을 받고 설립되었으며 푸미흥 신도시개발이 주요사업이다. 호치민시 남측에 사이공신도시를 건설하는 것으로 총 면적은 3,300km<sup>2</sup> 에 달한다. 사이공신도시건설 사업은 베트남 총리의 승인을 받은 국가급 신도시개발사업으로서 베트남 정부의 큰 관심을 받았다. 푸미흥(Phu My Hung Corporation)은 2007년에 베트남 정부로부터 500대 기업에 자산순위 42번째 기업으로 선정되었으며, 2008년에는 베트남 외교부로부터 제10대 기업으로 선정되기도 하였다.



(그림 4-7) 푸미흥 도시개발사업 지도 및 조광도

자료 : TTC 홈페이지(www.tanthuan.com.vn)

히엡푹(HPPC) 프로젝트는 전기공급 사업으로서, 호치민시의 동남쪽으로부터 약 15km 떨어진 소이래프강에 발전소를 건설해 인근지역에 전기를 공급하는 사업이다. 히엡푹 프로젝트는 총 2단계 사업으로 구성되는데, 첫 번째 단계는 총 8천만 달러를 투자해 125MW 발전기 3개를 건설하는 것으로서 1994년에 착공되어 1998년에 완공되었다. 완공직후 바로 베트남 국가 전력망으로 전기를 공급해 호치민시 소비전력의 약 40%를 공급해 불안정한 전력공급난을 해소하였다. 현재는 천연가스 영역으로 사업을 확장해 베트남 국가 전력망에 있어서 중추적인 역할을 하고자 한다.



〔그림 4-8〕 히엡푹 전력회사 전경 및 발전소 사진

자료 : 히엡푹 홈페이지(www.hiep-phuoc.com)

#### 4) 부산시의 베트남 ODA 사례

##### (1) 한국의 대 베트남 ODA 추진현황

베트남은 1986년 개혁개방정책을 실시하면서부터 국제사회의 지원을 받기 시작하였다. 우리나라의 경우도 1989년부터 베트남에 대한 지원을 시작해 현재 베트남은 우리나라의 11개 중점협력국 중 한 개 국가이다. 베트남에 대한 세계 여러 국가와 기구의 ODA 지원사업은 베트남 GDP의 약 3%를 차지하나 공공투자만 놓고 보면 15~17%를 차지하는 것으로 베트남 경제에 크게 이바지 하였다. 특히, 시장경제의 체제 변환 과정에서의 행정 및 제도적 지원에 의한 효과가 두드러지는 편이다.

OECD의 통계에 따르면, 2019년 기준 한국의 對 베트남 총 지원금은 약 1,321억원으로 전년도에 비해 감소되었다. 그 중 48.5%는 ‘경제인프라 및 서비스’ 분야, 37.5%는 ‘사회인프라 및 서비스’ 분야에 지원한 것으로 나타났다. 국가별 지원규모에서 총액으로는 일본이 1위이고, 한국은 양자 지원 부문에서 2위를 기록하였다.

〈표 4-5〉 한국의 對 베트남 ODA 지원 예산

단위 : 억원 %

구분	양자 무상	양자 유상	합계
2018	475.87	1,345.00	1,820.87

2019	386.59	1,321.29	1,707.88
증감(%)	-23.1	-1.8	-6.6

자료 : 국제개발협력위원회(2019)

그리고 2019년 기준으로 한국이 베트남에 지원하는 사업 분야를 놓고 보면, 물관리 및 보건위생 사업이 전체의 43.0%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로는 교통관련 사업, 공공행정 사업, 교육사업 등 순으로 나타나고 있다.

<표 4-6> 한국의 對 베트남 주요 지원 분야

단위 : 억원, %

구분	물관리 및 보건위생	교통	공공행정	교육	기타
지원금	733.80	515.70	179.25	159.81	119.23
비중(%)	43.0	30.2	10.5	9.4	7.0

자료 : 국제개발협력위원회(2019)

외교부에 따르면 베트남 정부는 타 국가나 기구로 부터 중점 지원받고자 하는 분야를 다음과 같이 제시하고 있다.

- 현대적 인프라 구축(교통, 전력, 물, 수산, ICT, 교육, 보건 등)
- 사회경제·문화 개발 정책수립을 위한 연구 및 국가행정역량 강화
- 과학기술인력양성 및 연구, 기술개발
- 환경 보존 및 기후변화대응, 녹색성장전략 이행
- 오지 및 소수민족지역, 메콩지역 등의 개발을 통해 균형발전 추구
- PPP 유형의 사업시 국가 투자재원으로 ODA 활용

#### (2) 지자체의 베트남 ODA 사례 - 부산광역시

국내 지자체들이 ODA 사업을 통해 지역경제를 이끌어가려는 시도를 하고 있지만 ODA 사업이 가지는 구조적인 특징으로 인해 지역에 가져다주는 효과측면에서는 어려움이 큰 것이 사실이다. 지자체 중 부산광역시의 경우 ODA 사업을 지역산업과 연계하여 추진하고 있다는 것이 특징이다.

부산시의 ODA 사업은 모두 부산국제교류재단에서 수행하고 있으며 ODA 해외공무원 초

청 연수, 해외봉사단 파견, 자매도시 시스터빌리지 조성 등 국제개발협력사업과 민관 파트너십 확대 플랫폼을 운영하고 있다. 베트남을 대상으로 추진해왔던 사업들은 ODA 초청연수, 봉사단 파견 사업 등이다. 봉사단 파견사업은 2015년에 종료된 상황이다.

부산시는 ODA사업을 통한 부산의 국제화와 지역산업과의 연계를 두고 고민을 많이 하는 편인데, 이 일환으로 지난 2011년부터 ‘부산 ODA 포럼’ 을 개최해오고 있다.

〈표 4-7〉 부산광역시의 ODA 사업 추진현황

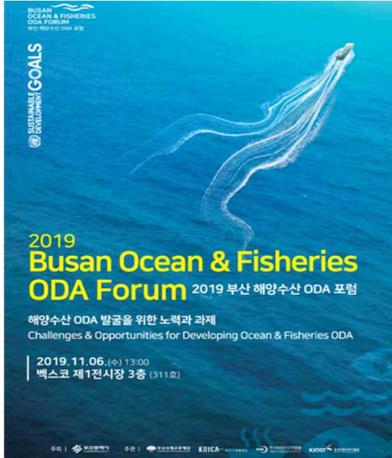
구분	주요 사업 내용	
국제 개발협력 강화	ODA 초청연수	전문가 강의, 현장연수, 워크숍, 세미나, 문화탐방 등
	부산 해외봉사단 파견	양곤/울란바토르에 봉사단 파견
	자매도시 시스터빌리지 조성	울란바토르 유아교육 환경 개선, 프놈펜 썸아역 보건소 후속 사업 등
민관 파트너십 확대	부산 ODA 포럼	국제개발협력과 관련된 주제로 포럼을 개최하여 시민들에게 ODA에 대한 인식 증진과 관심 도모
	국제개발협력 네트워크 구축	부산형 개발협력사업 다각화를 위해 시 산하기관, NGO, 학교 등 관련 기관 간 교류를 통해 정보를 공유하고 공동 사업 발굴

자료 : 부산국제교류재단 홈페이지

부산국제교류재단 주관으로 운영되는 ‘부산 ODA 포럼’ 은 2016년부터 시작되어 올해 4회차에 접어들었다. 사실상 ‘부산 ODA 포럼’ 은 2011년 부산에서 개최되었던 ‘부산세계개발원조총회’ 를 기념하고 지속적인 논의 장 마련을 위해 출범되었다. 2015년까지는 APEC국제교육협력원의 주관, 부산시, 한국국제협력단, 부산은행의 공동후원으로 개최해오다가 2016년부터 부산국제교류재단의 사업으로 정착해 올해에 4회차를 맞았다. 올해 개최된 포럼의 발전된 부분을 꼽는다면 부산시의 강점영역인 해양수산분야를 접목해 ‘부산 해양수산 ODA 포럼’ 으로 명칭을 변경하고 해양수산에 중점을 둔 세션구성과 주제발표로 구성하였다.

부산시가 올해의 포럼을 해양수산분야로 특화하게 된 것은 지난 3년간의 포럼개최를 통해 논의한 결과로 포럼이 한 단계 발전한 것으로 볼 수 있다. 회를 거듭할 때마다 개선해

야 할 점들을 도출했고, 3회차 포럼 개최결과 부산형 ODA 성공모델 구축방향을 해양수산 분야로 확정하게 되었다. 지난 3회차까지는 대체로 부산시의 강점분야를 소개하는 것에 그쳤지만, 올해의 4회차에서는 해양수산분야만 특화하여 깊이 있는 주제발표와 논의를 펼쳤다.



**[세션 I]**

해양수산 ODA발굴을 위한 노력과 과제

**[세션 II]**

해양수산 ODA사업 현황과 전망

**[세션 III] 종합토론 :**

해양수산 ODA와 부산의 미래

〔그림 4-9〕 2019 부산 해양수산 ODA 포럼 포스터 및 세션 구성  
 자료 : ‘부산 해양수산 ODA 포럼’ 홈페이지 (ww.busanodaforum.com)

‘부산 해양수산 ODA 포럼’은 부산의 국제위상 제고, 부산 시민들의 ODA 사업에 대한 이해 증진을 가장 중요한 목표로 설정하고 있다.

그리고 부산시는 ODA 초청연수를 포럼 개최 시기와 맞춤으로써 해외공무원들도 포럼에 함께 해 부산 ODA 사업에 대한 이해 증진 및 부산시에 대한 긍정적 이미지 구축에 기여하고 있다. 그리고 ‘해양정책개발 및 항만행정 역량강화’ ODA 초청연수 과정도 정부부처에 부산시가 제안 및 공모하여 선정된 사업이다. 그리하여 부산의 ODA 초청연수 교육도 지역산업과 연계하여 특화하고 있다.



(그림 4-10) 2019 ‘부산 해양수산 ODA 포럼’ 현장  
 자료 : 부산국제교류재단 블로그

### 3. 중국, 베트남과의 경협사례가 진출국에 주는 시사점

지금까지 우리는 중국, 베트남이 진출국 공공부문과 수행한 경협사례를 살펴보았다. 이러한 사례 분석을 통해 우리는 다음 세 가지 시사점을 도출할 수 있다.

#### 1) 첫째, 사회주의경제의 대외개방에서 단계별로 전형적인 경협 패턴을 확인할 수 있다

우리가 살펴본 쭈저우공업원구, 인천단동산업단지, 판투언수출가공구 사례는 모두 중국, 베트남이 세계무역질서 편입 단계의 특구 시범기나 특구 확산기에 진행된 개발구 개발사업이다. 판투언 수출가공구는 특구 시범기에 속하는 사례인 반면, 쭈저우공업원구나 인천단동산업단지는 특구 확산기의 사례다. 이 단계에서는 이렇게 개발구 개발을 둘러싸고 경제협력이 일어나는 것이 매우 전형적임을 확인한다.

그런데, 쭈저우공업원구나 판투언 수출가공구는 국가급 개발구로서 정부 차원에서 추진되어 그 합작 파트너도 역시 국가급 파트너가 참여했다. 싱가포르나 대만은 국영기업 다른 말로 하면 중앙공기업을 설립하고 협력사업에 대응했다. 이와는 달리 인천단동산업단지는 국가급 개발구에서 지방 정부끼리 협력한 사업이었다.

한편, 부산시의 베트남 공적개발원조사업은 베트남이 세계무역질서 편입후 단계에서 수행된 사례다. 이는 부산시라는 지방정부가 축적한 정책 노하우를 외국의 지방 정부 혹은 기업에게 전수하는 것을 목적으로 하며, 이는 넓은 의미의 정책수출이다. 대외개방이 지방으로 확대되고 공업화, 도시화가 진행됨에 따라 지역 차원의 정책수요가 증가하는데에 따라서 이러한 정책 수출이나 공적개발원조는 증가하는 경향을 띠는 것을 쉽게 예상할 수 있게 한다.

이러한 인식은 우리나라의 공공부문에 시사 하는 바가 크다. 우리나라는 지금 중국, 베트남과의 교역이 전체 국제교역에서 차지하는 비중이 크다. 그리고 이들 나라의 대외개방 단계에 대해 일정한 이해를 가지고 있다. 따라서 현재 이들 나라와 어떠한 방식의 경제협력이 주요한지를 파악할 수 있다. 북한 관련해서도 마찬가지다. 북한이 현재 미국과의 적대관계를 청산하지 않은 상황이나 이 고비를 넘어갈 경우 북한과의 협력이 어느 분야에서 집중적으로 일어날 것인지를 가늠할 수 있다. 개발구 개발과 사회간접자본 투자가 그 중심일 것이다.

## 2) 둘째, 인프라 개발 관련 경험은 시공뿐 아니라 운영까지 고려해야 한다는 점이다

사례에서 본 바와 같이 개발 사업이든 공적개발원조이든 이러한 경험사업은 모두 장기간의 시간과 자금 투입을 필요로 한다. 시작부터 결실을 맺기까지 최소한 8~10년 정도가 소요된다. 단기적 접근을 가지고는 사업을 성공하기도 어렵고 경험 자체를 유지하는 것도 쉽지 않다. 특히 개발구 개발 사업은 시공단계와 운영단계가 비교적 명확하게 구분되는데, 운영단계는 더욱 많은 시간과 자원이 투입되며 기간도 상대적으로 긴 편이다.

우리나라는 해외에서 경험을 수행하거나 해외사업에 참여할 때 주로 시공 단계에 역할이 한정되는 경향이 있다. 즉 시공 단계에서 매우 풍부한 경험을 갖고 있고 주로 대형사업에 참여할 때에도 시공 위주의 참여를 하는 것에 익숙하다. 그 외 분야에서는 그다지 노하우도 없다. 시공 외 분야에서 노하우가 있으려면 재원조달 능력이나 개발구를 운영할 수 있는 노하우가 뛰어나야 한다. 그런데 우리나라의 공공부문이나 민간기업은 이 부분에서 경험이 축적되어 있지 않다.

그러나 만일 북한과의 경험 특히 개발구 개발 및 운영에 관한 경제협력을 진행하거나 사회간접자본의 개발 및 운영에 관한 경제협력을 추진하고자 한다면 이러한 약점은 반드시 보완되어야 한다. 턴키(Turn Key) 방식의 경험은 시공에만 참여하는 제한적인 관여보다 훨씬 더 강한 영향력을 확보하고 사업적으로도 많은 이윤을 기대할 수 있다. 북한이 동일한 문화와 언어를 사용하는 같은 민족이라면 일반적인 시공이 아니라 운영 측면에서 외국의 공공부문이나 기업들보다 더 강점을 확보하기 쉬운 여건이다. 따라서 북한과의 경험을 염두에 둔다면 시공 등 개발 단계뿐 아니라 운영 단계에 대한 노하우를 확보하여 진출하는 것이 바람직하다.

최근 중국이나 베트남의 개발구는 시장화기제를 도입하는 일환으로 IPO<sup>23)</sup>를 추진하는 경우가 많은 것으로 보고되고 있다. 이러한 경향은 운영 단계의 노하우 필요성을 더욱 강하게 하는 환경변화다. 성공적인 개발구의 IPO는 시공 사업보다 많은 이윤을 가져다주기 때문이다. 따라서 재원조달 등 금융 능력과 시설 운영노하우를 확보하는 것을 심각하게 고민할 필요가 있다.

---

23) IPO(Initial public offering)는 기업 설립 후 처음으로 외부투자자에게 주식을 공개하고, 이를 매도하는 업무를 의미한다. '기업 공개'라고 통상 번역된다.

### 3) 셋째, 공공부문은 경협에 걸맞은 조직체계를 갖추어야 한다

사회주의경제의 개혁개방 그리고 대외개방 과정은 시장경제를 도입하는 것이다. 최근 시장경제의 도입은 민영화 흐름과 깊은 관련을 가지고 있다. 과거 공공부문이 직접 수행하는 기능을 민간기업들이 수행하는 경향이 강해지고 있다.

사회주의경제의 대외개방은 외국자본에 대한 개방이기도 하지만 민간 기업에 대한 개방과정이기도 하다. 민간 기업이 사회간접자본 개발이나 개발구 개발에 참여하는 것은 이윤 획득을 위한 것인데, 사회주의경제의 시장경제 도입은 이러한 이윤 획득 공간을 열어준다는 의미를 가지고 있다. 달리 말하면 사회주의경제와의 경제협력에 참여하는 공공부문도 이윤을 획득할 수 있는 여지가 커지고 있다는 것이다.

그런데 우리나라의 공공부문은 이러한 기회를 통해 이윤을 획득할 수 있는 제도적 준비는 매우 빈약하다. 이윤 획득은 단순히 돈을 번다는 의미로 볼 것이 아니라 사업의 지속가능성 확보를 위해 재원을 확보한다는 측면에서 기회를 포착하고 추구할 필요가 매우 크다.

우리나라 공기업의 경우 공사조직을 제외하면 사회주의경제와의 경협사업에서 이윤을 추구할 수 있는 조직 성격이 아니다. 지방직영기업이나 지방공단 등은 경협에서 이윤을 추구할 내부기제가 확립되어 있지 않다. 이윤을 벌어들일 경우 처리가 더 문제인 경우가 가끔 있다. 경제협력의 지속가능성 확보를 위해서라도 이윤 확보 공간을 충분히 확보해야 하며, 이는 경제협력을 추진할 때 조직 제도에 대한 고민이 뒤따라야 한다. 특수목적법인 등 다양한 방식을 통해 이 문제를 해결해야 한다. 이와 관련 제도적 정비도 검토할 필요가 있다.

## 제 5장 중국·베트남 사례가 남북경협에 주는 시사점

북한은 한때 신생 사회주의 국가의 모범으로 칭송되기도 하다가 지금은 지구상에서 가장 가난한 국가로 인식되고 있다. 그만큼 변화폭이 크고 극적이라고 하겠다. 이 장에서는 북한 지역의 남북경협 수요를 파악하고자 한다. 먼저 북한 경제의 현황과 특징을 살펴보고 황해남도를 대상으로 지역 경제를 파악한다. 마지막에는 이를 통해 남북경협 관련 북한 지역의 수요와 그 시사점을 도출하기로 한다.

### 1. 대외개방 과정에서 북한의 현 단계 진단

#### 1) 북한의 대외개방 노선의 변천 과정

북한이 경제 측면에서 자력갱생노선을 추구하는 것으로 알려져 있다. 그러나 이것이 결코 북한의 경제에서 대외무역의 비중이 크지 않다는 의미는 아니다. 북한은 1970년대부터 이미 경제 활력을 잃고 당시 소련이나 중국의 무상 원조에 크게 의존하고 있었다. 특히 1991년 소련이 해체되기 전에는 소련으로부터 원유 등 다양한 방식의 원조를 받고 있었기 때문에 소련이 해체되고 원조가 사실상 중단되자 북한경제는 심각한 곤란에 빠졌다.<sup>24)</sup> 설상가상으로 1994년 이래 몇 년간 닥친 자연재해로 인해 식량부족사태가 발생하고 ‘고난의 행군(1994-1998)’이 시작되었다.

북한이 대외개방을 추진한 첫 번째 시도는 1984년 『합영법』 제정이다. 중국의 경제특구

24) 전통적으로 북한은 중국과 러시아로부터 원유를 수입해왔는데, 소련으로부터의 원유 공급은 1990년 이후 중단됐으며, 그 후 전량을 중국으로부터 도입하고 있다. 중국의 대북 원유 공급은 ‘조·중우호송유관’을 통해 이뤄진다. 이 송유관은 중국 헤이룽장성 다칭(大慶)유전과 랴오닝성 다롄(大連)을 연결하는 파이프라인의 중간 지점인 랴오닝성 북부 테링(鐵嶺)에서 분기해 압록강을 건너 북한 신의주에서 안주까지 이어져 있다. 테링에서 안주까지의 송유관은 약 400km로 중국 영내 길이가 약 260km, 북한 영내가 약 135km이다. 송유관은 보안과 도난 방지를 위해 땅속에 매설되어 있으며, 압록강은 강바닥을 통과해 매설되었다. 현재 ‘동북수유관리국조중우호수유공사’의 관리하에 있으며, 연간 수송능력은 석유제품 100만 톤, 원유 300만 톤으로 설계되었다. 1974년 2월에 착공해 1976년 1월에 개통했다.(김경술, 중국의 대북 원유 공급 중단과 과급효과, 통일시대(2017.6) 총128권, 에너지경제연구원)

정책에 자극받아 북한은 1984년 합영법을 제정한 이후 합영기업 유치활동을 적극 전개하여 왔으나 정치적 폐쇄성, 사회간접자본시설 낙후 등 투자여건의 미비로 그 실적이 부진했다.<sup>25)</sup>

두 번째 정책은 1991년에 지정된 나진·선봉경제특구사업이다. 북한은 체제유지와 심각한 경제난 해소를 위해 지정한 최초의 개방특구인데, 동북아시아의 국제적인 무역금융관광 기지를 목표로 하는 경제무역지대이다. 중국, 러시아, 북한의 3각 무역이 가능한 국경지대라는 유리한 입지를 갖고 있었으나, 1993년 1차 북핵위기 등 불안한 국제정세와 사회간접자본시설의 미비로 투자유치 부진에 시달렸다.<sup>26)</sup>

세 번째 정책은 2002년에 북한이 실시한 일련의 전격적 개방조치다. 고난의 행군이 종료되고 북한이 본격적인 개혁개방으로 나가는 신호탄은 2002년 발표한 3가지 정책이었다. 즉 ‘7.1경제관리개선조치’, ‘신의주특별행정구 지정’, ‘개성공단 착공 합의’였다. 이러한 일련의 조치는 국제사회에 북한이 본격적으로 개혁개방에 나설 것이라는 신호로 인식되었고, 실제로 개성공단은 2007년부터 가동을 시작하여 본격적인 남북경협이 시작되었다. 중국은 국가전략 차원에서 북한의 개혁개방조치를 다루기 시작하여 2003년 <동북진흥계획>을 발표하고 2009년에는 <창지투계획>을 발표하는 등 북한의 대외개방 조치에 전략적으로 대응했다. 그러나 그 후 북한은 중국, 남한과의 경제협력을 추진하는 동시에 꾸준히 핵무기개발을 추진하였고 국제사회의 우려는 계속 커져갔다.

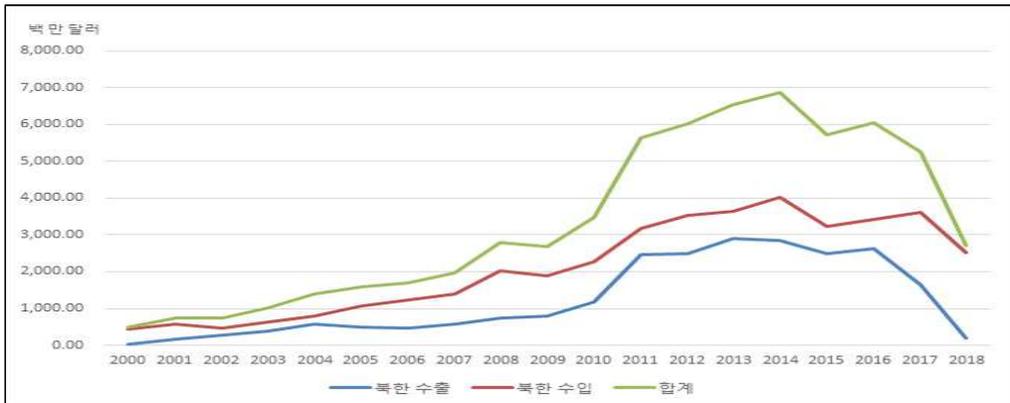
2013년은 북한의 대외개방 관련 하나의 작은 변곡점이다. 북한의 김정은은 <경제·핵 병진 노선>을 천명하며 핵개발 포기의사가 없음을 대외적으로 분명히 했다. 3차 핵실험을 실시하고 중국과의 경제협력을 지휘하던 장성택을 처형했다. 제3차 핵실험에 대응해 유엔안전보장이사회는 예전과 차원이 다른 고강도 대북 제재를 실시하기 시작했다. 2016년 북한의 제5차 핵실험을 통해 유엔안전보장이사회는 역사상 유례가 없는 강력한 대북제재를 결의하고 시행하면

---

25) 1980년대 말까지만 하더라도 합영 실적(계약기준)은 매년 20여건 정도였으나 1990년대 들어서는 연평균 10여건 정도로 감소하였으며 김일성 사망(1994) 이후에는 실적이 2~3건으로 크게 감소하였다. 1995년 12월말 기준 총 150여건의 합영 사업을 유치하였으나 투자규모가 작은 업종이 주종을 이루고 있는 것으로 파악되고 있다. 합영 대상국은 일본 조총련계 상공인과의 합영이 대부분이며 업종별로는 경공업 및 서비스 분야가 대략 60%, 농림수산업이 약 20% 정도를 차지하고 있는 것으로 분석되고 있다(통일부 북한정보포털)

26) 소강상태에 있던 나진경제특구가 다시 탄력을 받기 시작한 것은 2009년 12월 김정일의 나선시 방문과 현지지도, 2010년 두 차례의 중국방문이 기점이 되었다. 2009년 10월 원자바오 총리 방북으로 북한과 중국의 경제협력은 강화되었고, 2009년 11월 중국의 창지투선도구(長吉圖先導區) 공식발표는 중국 자본과 기업투자가 필요한 북한에게 호재로 작용했다. 그러나 나진경제특구를 진두 지휘하던 장성택이 2013년 처형되면서 특구개발은 다시금 깊은 침체로 빠져들었고 지난 2018년 김정은과 시진핑의 북중 정상회담을 계기로 활기를 띠기 시작했다.

서 개성공단은 폐쇄되었고, 북중 무역도 급속히 감소했고 신규투자는 모두 중단되었다. [그림 5-1]에서 보듯이, 2003년을 기점으로 북중 무역은 급속히 증가하기 시작하여 2013년에 최고치를 기록했고 2016년까지 정체를 보이다가 2017년부터 급속히 감소했다. 특히 유엔의 대북제재와 관련하여 2013년부터 북한의 대중국 수출액이 감소하기 시작했으며, 이후 2016년까지 정체를 보이다가 2017년부터 급속히 감소하기 시작했음을 알 수 있다.



[그림 5-1] 중국과 북한의 무역 추이(2000~2016)  
 자료: North Korea In the World 홈페이지

한편, 2018년 북한은 <경제건설 총력집중>노선을 발표했다. 핵 무력을 완성하였음을 대내외적으로 선언하고 비핵화 과정에 참여할 의사를 천명하였고, 향후에는 경제건설에 모든 역량을 쏟아 부을 것을 밝혔다. 북한 정권이 들어선 이래로 군사 우선 노선을 폐기한 것은 이때가 처음 있는 일로 북한은 이제 개혁개방에 본격적으로 매진할 것으로 예상된다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 북한은 지난 2002년부터 본격적인 대외개방을 시도하고 있으나 핵무기 개발을 병행함으로써 국제사회의 제재를 받고 있는 상황이며, 2018년 핵무력을 완성하고 본격적으로 경제건설에 나설 것을 예고하고 있다.

물론 지난 시기 제한된 대외개방 과정은 북한에 어떠한 영향을 남겼는가?

첫째, 북한 무역에서 중국이 차지하는 비중이 95%에 달할 만큼 중국에 대한 의존도가 크다. 이는 사실상 북한의 외화획득 채널을 중국이 장악하고 있다고 해도 과언이 아니다. 이는 향후 북한이 대외개방을 추진할 때 유리한 요소도 있지만 불리한 요소로 작용할 가능성이 있다.

둘째, 북한 경제의 인민폐화 현상이 두드러진다. 지역별로 상황이 다르지만 북중 접경지역을 중심으로 무역거래에서 인민폐가 차지하는 비중이 매우 크다. 북한의 2009년 화폐개혁 실패의 후유증도 있겠으나, 이러한 경향은 무역의 대중국 과다 의존과 함께 중국이 북한에 대한 압도적 영향력을 행사할 수 있는 경제적 기반으로 작용한다.

〈표 5-1〉 북한이탈민의 기간 및 지역에 따른 화폐 사용 비율 (단위: %)

구분	화폐개혁 이전(2006-2009) 탈북		화폐개혁 이후(2010-2014) 탈북	
	국경지역	비국경지역	국경지역	비국경지역
북한화폐	76.7	71.8	42.1	61.3
위안화	22.1	5.7	57.4	8.6
달러화	1.1	22.5	0.5	30.1

출처: 우리금융경영연구소 경제연구실, 베트남 사례를 통해 본 북한의 달러라이제이션, 북한경제리뷰(제2호), 2018.10.25., 우리금융경영연구소 경제연구실

## 2) 현 북한의 대외개방 과정에서의 위치

지난 2장에서 우리는 중국, 베트남의 대외개방 과정은 시장경제 도입 과정으로, 정치적 체제 리스크 해소, 경제적 체제 리스크 해소, 제도 리스크 저감 등의 단계를 거쳐왔음을 살펴보았다. 그러면 현재 북한은 이러한 대외개방 과정의 어느 단계에 서 있는가? 북한은 북한 나름의 특수성을 가지고 있기 때문에 일률적으로 잘라 말하기는 어렵다. 특히 체제 안전을 보장받기 위해 핵무기 개발을 선택한 북한의 행보는 다른 유사사례를 찾아보기 힘든 것이 사실이다. 그러나 전반적으로 볼 때 북한은 현재 정치적 체제 리스크 해소 단계에 있다고 판단된다. 그 이유는 다음 몇 가지가 있다.

첫째, 북한은 현재 미국을 중심으로 하는 서방세계와의 적대관계를 청산하지 못하고 있다. 적대관계를 청산한다는 것은 서로 상대방의 체제나 정권을 인정하고 적대 행위를 하지 않을 것임을 상호 약속하는 것이다. 북한과 미국은 1950-1953년 기간 한국전쟁에서 전쟁을 벌인 적대 국가다. 또한 지금도 휴전협정의 당사자이기도 하다. 그런데 북한과 미국 사이에는 현저한 역량 격차가 존재한다. 즉 국력에 있어서 엄청난 비대칭이 있으며, 이는 미국보다는 북한에게 매우 위협적인 상황이다. 북한의 핵무기 개발은 이러한 현저한 역량 차이가 나는 상황에서 대등한 관계에서 체제안전을 보장받고자 하는 북한의 전략적 선택으로 해석할 수 있다. 그러나

미국 등 서방세계는 이러한 북한의 핵무기 개발에 관해 인정하지 않고 있으며 핵무기 폐기를 대화의 전제 조건으로 제시하고 있기 때문에 현재에도 적대관계가 지속되고 있다.

둘째, 지난 시기 북한이 추진했던 중국, 남한과의 경제협력은 미국 주도의 서방세계와의 적대관계 청산 과정이 없이는 북한이 원하는 것을 얻는데 한계가 분명하기 때문이다. 남한의 경우 비록 같은 민족의 국가이기는 하나 미국주도의 국제질서에 깊숙이 편입되어 있고 미국과 구분되는 독자적인 대북 경험을 추진할 만큼 국제적 영향력을 확보하고 있지 못하다. 중국은 비록 G2국가로 급성장했으나 대북 제재에 있어서 미국과 다른 목소리를 본격적으로 내기에는 아직 전반적 실력이 미국과 같음을 이겨내기에는 부족하다. 물론 중국의 역할에 대해서는 다양한 인식차가 존재하나, 현 단계 북한의 개혁개방 내지 대외개방에서 중국이 미국을 대신할 수 있을 것이라는 것은 기대하기 어려운 상황이다.<sup>27)</sup>

셋째, 북한이 1991년 나진·선봉경제특구사업을 개시한 이래 약 30년 간 북한은 다양한 정책을 발표하였는데, 그러한 다양한 정책은 기대한 만큼 효과를 보지 못하고 있다. 대표적으로 경제특구 정책, 경제개발구 정책 등이다. 개성공단, 금강산관광 등 사업은 현재 중지되어 있고 나진선봉, 신의주 특구 등은 현재 소강상태다. 현재 미국 주도의 유엔제재 해제 없이는 이러한 특구사업은 재개되기 어려운 상황이다. 또한 2015년에 북한이 발표한 경제개발구 지정도 마찬가지의 처지다. 즉 중국이나 베트남의 대외개방정책을 학습하여 다양한 정책실험을 도입하고 법제도를 갖추어가고 있으나, 미국 주도의 국제사회와 적대관계를 청산하지 않고서는 이러한 다양한 정책이 효과를 보기 어려운 상황이라는 것이다.

따라서 사회주의경제의 대외개방 과정의 시각에서 현재 북한을 보면, 북한은 현재 정치적 체제 리스크 해소 단계에 있으며 미국과의 국교 수립을 이정표로 하는 북미 수교가 현 단계 목표라고 추론할 수 있다.<sup>28)</sup>

---

27) 북한이 원하는 경제건설에서 필요한 경영노하우, 기술 및 자본을 중국이 제공할 가능성도 있을 수 있다. 이 점에서 최근 중국이 북한에 대해 전방위적 지원체계를 갖추고 있는 것은 주목할만하다. 이에 대해서는 홍원표(2019, 중국의 새로운 대북한 전략: 소프트파워 전략의 부상, 동북아경제학회(2019.12.4.))를 참조할 것)

28) 그런데 중국, 베트남 사례를 통해서 보면 미국이 이들 국가와 국교를 수립해야 하는 이유가 분명해야만 적대관계 청산이 가능하다는 점을 상기할 필요가 있다. 소련의 견제를 위해 중국과 수교했고, 성장하는 중국의 견제를 위해 베트남과 수교한 것이 미국의 핵심 이익이었다면, 미국이 북한과 수교해서 얻을 핵심 이익은 무엇인가를 살펴볼 필요가 있다. 현재 북한은 핵무기 개발을 통해 미국 본토에 위협을 줄 수 있는 상황을 연출하고 이를 토대로 이러한 위협을 제거하는 것을 조건으로 미국과 수교하려는 의도라고 일반적으로 알려져 있다. 과연 북한의 핵무기 개발 수준이 미국을 위협할 만한 수준인지에 대해서는 이 글의 범위 밖이기 때문에 언급할 수 없으나 일단 미지수다. 다른 하나의 가능성은 미국이 북한과의 수교를 통해 중국을 견제하는 가능성도 제기된다. 그러나 이러한 변화는 동북아질서에 매

그런데, 비록 제한적이거나 혹은 효과를 보지 못했지만 북한이 이미 다양한 대외개방정책을 수립하고 추진했다는 것은 향후 남북경협에 여러 가지 의미를 준다.

첫째, 북한이 미국과의 국교수립을 통해 정치적 체제 리스크를 해소한다면 그 후 경제적 체제 리스크 해소 단계로 빠른 속도로 진입할 것이며 경제적 체제 리스크 해소 단계도 매우 압축적으로 진행할 것이라는 것이다. 북한은 이미 중국, 베트남의 개혁개방과 대외개방 정책을 학습해 왔고 그 중 대부분은 정책에 반영해 왔다. 특히 2015년에 발표한 경제개발구 정책은 중국의 경제특구, 경제기술개발구, 자유무역시험구, 베트남의 수출가공구, 공업단지, 경제특구, 하이테크파크 등 정책을 학습한 기초위에 발표된 것이다. 또한 실제로 개성공단사업, 금강산 관광사업 등을 수행해본 경험이 있고 나진선봉경제특구 등을 중국, 러시아, 한국과 함께 계획하고 개발한 경험도 갖고 있다. 따라서 북한은 일단 정치적 체제 리스크가 해소되면 중국, 베트남이 겪은 시행착오를 건너뛰고 빠른 속도로 전진할 것이다.

둘째, 북한 내부에서도 대외개방 본격화를 위한 동력이 상당히 축적되어 있다. 장마당, 변경 무역, 해외인력송출, 경제특구의 종사 경험 등 다양한 방식으로 이미 시장경제에 익숙해져 있다. 따라서 현재 북한의 상황은 중국이나 베트남의 개혁개방 초기와는 근본적으로 내부의 시장경제 기초가 다르다. 이는 북한이 대외개방을 본격 추진할 경우 중국이나 베트남보다 큰 시행착오나 좌절 없이 앞으로 나갈 수 있는 사회적 여건을 제공하고 있다. 지난 2018년 북한 김정은 위원장이 경제건설 총력집중을 선언하면서 인민들에게 “세계적 수준의 풍요”를 약속하는 것은 중국, 베트남의 사례에서는 찾아보기 힘든 급진적 언어인데, 이는 간접적으로 북한 사회가 이미 시장경제 도입이 상당부분 진전되어 있음을 의미한다고 하겠다.

현재 북미 수교를 전환점으로 하는 정치적 체제 리스크 해소가 완성되면 북한의 대외개방은 대단히 신속하게 진행될 가능성이 높다는 점은 북한과의 남북경협을 전략적으로 추진하는 남한의 공공부문에 있어서 매우 무거운 과제를 제시한다. 즉 북한의 대외개방 전 과정을 예상하고 매우 치밀하게 관련 준비를 서둘러야 한다는 것이다. 준비가 부족한 상황에서는 북한의 본격적인 대외개방 과정에서 남한은 구경꾼으로 전락할 가능성도 배제할 수 없기 때문이다.

---

우 근본적인 변화를 초래하기 때문에 쉽게 단언할 수 없으나 그러한 가능성이 열려 있다.

## 2. 대외개방 단계별 공공부문의 역할

중국, 베트남 사례를 통해서 우리는 사회주의경제의 대외개방 단계를 확인할 수 있다. 보다 실천적인 측면에서 제2장에서 제시된 단계구분을 보다 세분화하여 공공부문의 역할을 규정하는 것이 바람직하다. 이를 위해서도 공공부문도 중앙 공공부문과 지방 공공부문으로 나누어서 고찰하고자 한다.

북한의 상황을 염두에 두고 중국, 베트남 사례를 참고하면 우리는 사회주의경제의 대외개방 단계를 보다 세분화할 필요가 있다. 우선 각 단계의 이정표가 되는 사건을 먼저 살펴보면, 미국과의 수교, WTO 가입이 가장 중요한 전환점이다. 이를 기준으로 미국과의 수교 즉 적대관계의 청산단계, 국제 무역질서 편입 단계, 국제무역질서 편입후 단계로 구분할 수 있다. 각 국면마다 공공부문이 어떠한 역할을 하는지 살펴보기로 한다.

### 1) 적대관계 청산 단계

계획경제를 유지하는 사회주의국가가 대외개방을 위해 적대관계를 청산하기 위해서는 대부분 국제무역질서에서 가장 영향력 있는 국가와의 적대관계를 청산하는 것이 가장 중요하다. 중국이나 베트남 모두 이 상대국은 미국이었다. 두 나라 모두 과거 미국과 전쟁을 치룬 바 있으며, 미국은 적대관계 청산을 시도할 시점에도 세계에서 가장 영향력 있는 강대국이었다. 미국과의 적대관계를 청산해야만 이를 신호탄으로 하여 다른 국가들과 수교하고 대외개방을 추진하는 것이 가능하다. 따라서 이 단계에서는 주로 적대관계에 있는 당사자 또는 가장 영향력 있는 국가와의 외교관계 개선이 가장 중요한 목표다.

사회주의국가가 양국의 외교관계를 수립하는 절차는 대개 다음과 같은 절차를 밟았다. 한중 수교의 과정을 참고하여 보면, ①무역대표부 설치 및 일부 영사기능 수행, ② 양국 외무장관 회담, ③양국 간 수교협상, ④외무장관 양국 수교 공동성명(상호존중, 상호불가침, 상호 내정불간섭, 평등화 호혜, 평화공존)을 천명하고 대사급 외교관계 수립, 중국의 유일합법정부로 중화인민공화국 승인, 한반도 평화통일의 자주적 해결, 아시아의 평화와 안정의 기여 등 ⑤양국 국회 비준 동의 과정을 거쳤다.<sup>29)</sup> 이러한 과정은 전적으로 중앙 정부의 업무이므로 지방 공공부문

29) 여기서 주의할 점은 양국 수교의 합의 내용을 보면 국제현장에 의거한 일반적인 내용과 양국 간 고유한 문제가 나뉘어져 있다는 점이다. 한중 수교의 경우, 일반적 원칙으로 상호 존중, 상호불가침, 상호내정불간섭, 평등과 호혜, 평화공존 등 상호승인을 하는 내용이 있고 다른 한편 중국의 유일합법정부로 중화인민공화국의 승인, 한반도 평화통일의

이 담당하는 역할은 거의 없다.

한편, 중국, 베트남이 미국과 수교할 때 미국이 수교를 통해 얻는 핵심 이익은 무엇인가 하는 문제가 사실은 가장 중요하다. 이것이 분명해야만 종전의 적대관계를 종식하고 수교관계로 전환하는 것에 대해 자국민을 설득할 수 있기 때문이다. 중미 수교의 경우에는 핵심적으로 소련의 견제, 베트남전쟁에 대한 중국의 불개입 등이 핵심적으로 작용했고, 베·미 수교의 경우 성장하는 중국에 대한 견제가 가장 크게 작용했다고 평가된다. 북한과 미국의 적대관계 청산과 외교관계 수립도 이러한 핵심 상호이익이 합의가 되어야 한다. 미국 입장에서 보면, 북한의 핵위협으로부터 미국의 안전을 보장하는 것이나 중국의 견제를 위한 북한과 손을 잡는 것 등이 미국을 움직일 수 있는 핵심 이익이라고 평가된다. 현재 이 이 문제가 북핵3차위기의 행방을 결정할 관건이다.

이러한 적대관계 청산단계는 대부분 중앙 공공부문 특히 중앙 정부의 역할이 가장 크다. 지방의 공공부문이 담당할 수 있는 역할은 거의 없다. 민간부문은 일부 제한된 무역관계를 제외하고는 사실상 교류가 없는 상황이다. 따라서 이 단계에서는 중앙정부 주도의 외교관계 수립이 가장 핵심적이고 타 주체들의 교류협력은 사실상 없다고 봐야 한다. 다만, 인도적 지원은 예외다. 외교관계가 없다 하더라도 적대관계의 완화기로 접어드는 국면에서는 민간 차원의 인도적 지원은 수행될 수 있다.

결론적으로, 외교관계 수립을 통한 적대관계 청산은 정치적 체제리스크가 해소되었다는 이정표로서 이를 계기로 사회주의국가와의 경제협력이 본격적으로 모색되는 단계로 들어간다.

---

자주적 해결 등 양국에 특수한 문제가 있다.

## 2) 국제무역질서 편입 단계

### (1) 사회주의경제와의 국제무역 협정 체결

수교를 계기로 상대국과의 경제협력이 본격적으로 모색된다. 그러나 상이한 체제 간 경제협력이므로 체제 리스크는 여전히 잔존해 있는 상황이므로 이에 대한 제도적 장치를 마련하는 것이 당면과제로 나선다.

사회주의경제의 입장에서 보면 거대한 시장을 갖고 있는 국가와 쌍무협정을 맺는 것이 관건이다. 이는 주로 미국, EU의 시장에 대한 접근성을 확보하는 것인데, 이는 주로 양자 무역협정(Bilateral Trade Agreement)을 통해 제도화된다. 가령 미국과의 양자 무역협정은 다른 나라들과의 협정의 시범사례로 작용한다. 미국 등 선진국은 양자 무역협정을 통해 사회주의경제에 특혜 조건을 부여할 수 있다. 개도국에게 보다 우호적인 조세혜택을 부여하는 개도국 지위 등 웨이버 조항과 선진국이 최빈국에게 주로 부여하는 일반특혜관세제도(GSP, Generalized System of Preferences)<sup>30)</sup> 등이 대표적이다.

선진국 이외의 자본주의경제와의 협정은 선진국과의 협정의 틀과 방식을 이어받고 개별 국가들과 관련 협정을 별도로 체결한다. 상대국 입장에서는 경제적 체제 리스크를 완화하는 조치인데, 이는 주로 정상적인 무역 및 투자활동을 위한 일련의 정부 간 협상이 있다. 전형적인 정부 간 협정은 투자보장협정, 이중과세면제협정(또는 조세협정), 경제과학기술협정 등이다.<sup>31)</sup>

이러한 제도적 안배를 통해 사회주의경제와의 경제적 체제 리스크를 줄이는 일은 중앙정부의 몫이다. 이는 이러한 제도적 안배가 주로 국가 간 조약이라는 형태로 이루어지므로 조약체결권이 없는 지방정부는 이러한 과정에 참여할 근거가 없다. 그러나 일단 외교관계가 수립되면 정부는 공적개발원조(ODA)를 실시하고 민간 부문의 인도적 지원 등 교류협력도 공식적으로 진행할 수 있다. 또한 일부 기업들은 비록 각종 법제도가 완전히 갖추어지지 않은 상황에서도 사회주의경제와의 무역이나 투자관계를 맺을 수 있으나 리스크가 완전히 해소되지 않은

30) 선진국이 개발도상국에서 수입하는 농수산물이나 공산품의 완제품이나 반제품에 대해 대가 없이 관세를 면제해 주거나 최혜국 세율보다도 낮은 세율의 관세를 부과하는 특혜대우를 하는 제도로서 무차별, 비상호주의 원칙을 적용한다.

31) 투자보장협정은 상대국 투자자의 투자 및 투자관련 활동에 대해 내국인대우와 최혜국 대우를 하고 상대국의 투자에 대해 국유화 또는 수용 조치를 취할 경우 신속, 충분, 유효한 보상을 하는 것을 골자로 한다. 경제과학기술협정은 양국 과학자와 연구원의 교류와 상호관심분야에 대한 공동연구 사업을 장려하고 협정이행을 조정하기 위한 공동위원회를 설치하는 것을 핵심으로 한다. 이중과세면제협정은 소득에 대한 조세의 이중과세회피와 탈세방지를 위한 협정이다. 이러한 협정은 사안에 따라 몇 년간 사이를 두고 개별적으로 체결되는 것이 일반적이다.

상황에서 그 규모가 제한적이다.

## (2) 특구를 통한 시장경제 시범기

한편 사회주의경제 입장에서는 제도적 안배 이외에 실질적인 개혁개방초치들을 취하는데, 그것은 크게 시장경제 시범도입 국면과 시장경제 확산 국면으로 구분할 수 있다. 시범 도입은 부문별 시장경제도입이 병행되지만 특구를 중심으로 하는 경우가 많다. 중국의 경제특구, 베트남의 수출가공구가 대표적이다.

특구 시범도입은 주로 해당국 중앙 정부의 핵심정책으로서 정부의 행정력이 집중된다. 따라서 시기에 상대국의 공공부문이 관여할 수 있는 여지가 많지 않다. 가령, 중국의 경우 비록 지방분권을 통해 지방정부의 권한이 강화되기는 했으나 중앙정부의 핵심정책으로 시도되어 이와 관련한 상대국의 공공부문이 관여할 여지는 매우 적었다. 반면, 베트남의 경우에는 중앙 정부의 재정능력 한계로 수출가공구 인프라 개발에 투입할 재정이 부족하여 외국자본을 유치해서 개발하는 방식을 택했다. 대표적인 사례가 4장에서 살펴본 대만자본의 인프라 개발 참여다. 판투옌 수출가공구 개발에 참여한 대만업체가 국영기업이었음을 고려하면, 이 시기 상대국 공공부문도 대부분 중앙 공공부문이 참여했다고 할 수 있다.

이 시기에 민간기업이 사회주의국가에 투자하는 것은 지리적으로 특구에 국한된다. 특구 이외의 지역에 투자하는 것은 제도적으로 보호받기 어렵기도 하고 관련 인프라도 미비하기 때문에 리스크가 매우 크다.

## (3) 시장경제 확산기

중국의 전국 범위의 경제기술개발구 지정, 베트남의 공업단지 지정 등은 시범도입 시기 몇 개의 특구가 수적으로 급증할 뿐 아니라 공간적으로 전국으로 확산되었다. 이는 각 특구에 대한 중앙정부의 규정력이 약해지고 현지 지방정부의 역할이 커진다는 것을 의미한다. 또한 지방정부끼리 경쟁이 시작된다. 한편 법제도가 완비되지 않은 상태에서 외국과의 접촉면이 급속히 확대되므로 문지기 리스크가 급속하게 형성되기 시작한다.

이 시기에 진출국의 공공부문의 역할이 비약적으로 증가한다. 수적으로 확대된 특구를 매개로 특구의 개발 및 관리, 외국인투자 등 관련하여 진출국 공공부문이 적극적으로 관여할 여지가 많아진다. 특히 공공 에이전시가 비교적 발달한 국가의 공공부문은 중앙이나 지역을 막론

하고 특구 개발에 관여할 노하우와 경험 그리고 입주기업 모집능력을 갖고 있기 때문에 지역 특구에 대한 관여가 강하다. 역량 있는 지방 공공부문도 이러한 대열에 합류하게 된다. 또한 지방 공공부문은 외국 지역과 우호협력, 자매결연 관계를 맺는 것을 통해 이러한 외교관계도 적극 활용된다. 민간부문도 마찬가지다. 다수의 다양한 특구가 소개되어 민간 부문은 투자할 수 있는 특구의 선택범위가 크게 넓어지고 각 특구마다 경쟁이 벌어지므로 가장 유리한 조건을 찾아 투자를 단행할 수 있다.

시장경제 확산기는 경제적 체제 리스크가 줄어들었으나 온존하는 상황에서 문지기 리스크가 형성되고 확대되는 시기다. 이 시기에 진출국 공공부문의 역할이 커지고 가시화되는 시기다. 이는 특히 지방 공공부문에게 중요한데, 지역 특구 개발 참여 또는 자매결연 관계 등을 통해 개방국 지방정부와 협력할 공간이 폭발적으로 증가한다.

### 3) 국제무역질서 편입 후 단계

사회주의국가의 WTO 가입은 경제적 체제 리스크가 기본적으로 해소되었음을 알리는 사건이다. 따라서 사회주의경제의 시장경제는 이제 전면적으로 확대되며, 경제협력은 대부분 폭발적으로 증가하는 추세를 보인다. 이때 사회주의경제의 의사결정자들은 일부 예외 부문을 제외하고 전면적으로 부문 개방을 특구와 같은 지역 설정도 사실상 큰 의미가 없게 된다. 따라서 개방국 정부는 국내자본의 성장을 바탕으로 외국자본과 내국자본의 차별, 바꿔 말하면 외국자본에 대한 특혜 폐지를 기본적으로 추진한다. 또한 친환경성, 첨단기술을 중심으로 외국자본 유치에 대해 선별성을 강화하기 시작한다. 이 단계는 중국, 베트남에서 현재 진행 중이다.

이 단계에서는 민간부문의 교류협력이 큰 제한 없이 추진되므로 진출국 공공부문이 전면적으로 나서야 할 필요성이 크지 않다. 그런데 친환경성, 첨단기술을 중심으로 하는 선별성 강화 경향에 대해 공공부문이 개방국에 자신들의 노하우와 솔루션을 수출 또는 전수하는 수요는 급증하게 된다. 특히 지리적으로 개혁개방이 전국 범위로 확대되므로 개방국 지방정부는 개혁개방 심화에 따라 도시 및 지역 관리측면에서 선진국의 노하우나 관련 기술 등을 도입할 필요성이 급증한다. 따라서 이 단계에서 진출국의 공공부문은 정책 수출 또는 전수 내지 공공 에이전시를 통한 정책 수출이 활성화되는 시기다. 제4장에서 소개한 바 있는 부산시와 베트남 지방정부 간에 수행한 공적개발원조가 전형적인 사례다. 공공부문의 정책 수출 또는 전수는 ODA, 프로젝트 수주 등 다양한 방식으로 수행되며, 중앙과 지방 공공부문 모두 관여한다.

지금까지 사회주의경제의 대외개방 단계에 따라 진출국 공공부문의 역할에 대해 살펴보았다. 미국과의 국교수립으로 대표되는 적대관계 청산단계에서는 진출국의 공공부문은 외교관계 수립을 위한 노력이 거의 대부분을 차지한다. 이 단계에서 인도적 지원 등 일부 분야를 제외하고는 사회주의경제와 협력하는 기회는 막혀 있다. 미국과의 외교관계 수립부터 세계무역기구(WTO) 가입에 이르는 세계무역질서 편입단계에서는 진출국 정부 차원의 각종 조약 및 협정 체결이 공공부문의 중요 역할이다. 이외에 특구 시범도입을 지나 특구 확산 시기에는 지역 특구개발을 매개로 진출국 공공부문의 역할이 비약적으로 커진다. 특히 지방 공공부문의 경우 자매결연 등 외교관계 수립과 더불어 개방국 지역 특구개발에 관여할 여지가 급속하게 커진다. 이 과정은 문지기 리스크가 급증하는 과정이기도 한다. 세계무역기구 가입 이후에는 외국자본 특혜폐지와 환경, 첨단을 중심으로 외국자본에 대한 선별정책이 강화되는 가운데 진출국 공공부문은 공업화로 인한 사회문제를 해결하는 정책노하우의 수출 또는 전수를 중심으로 역할을 하게 된다.

〈표 5-2〉 리스크 관점에서 본 사회주의경제의 대외개방 단계 구분

리스크 해소	정치적 체제 리스크 해소 단계		경제적 체제 리스크 해소 단계 (문지기 리스크 발생, 강화)		제도 리스크 저감 단계 (문지기 리스크 약화)		
대외 개방 단계	적대관계 청산 단계		세계무역질서 편입 단계		세계무역질서 편입 후 단계		
시기	적대관계 유지기	적대관계 완화기	시장경제 시범기	시장경제 확대기	외자특혜 철폐기	외자선별 강화기	
시기 특징	국제교역 금지 인도적 지원 허용	경제제재 해제 미국 등과 수교	특구 시범 실시 생산요소 비시장화	특구 전국 확산 생산요소 시장화	외자혜택 폐지 외자제한 영역 축소	외자선별 강화 외자제한 영역 폐지	
공공 부문	제도 자원		외교관계 수립	투자보호협정	양자 무역협정		양자 FTA
	외교 관계		무역대표부 설치	외교공관 설치	지방 자매결연		
	공공 자본		ODA	ODA, 차관	ODA, 차관	ODA, 차관	ODA, 차관
	공공 에이전시				경제개발구 개발	정책 수출	정책 수출
민간 부문	친선교류			개시			
	인도적 지원		개시				
	일반 무역			개시			

### 3. 남북경협에서 충남도, 시군의 역할에 대한 시사점

#### 1) 향후 북한의 압축적 대외개방 관련 대비책 필요함

##### (1) 북한의 대외개방 지연과 학습 효과 축적

중국, 베트남이 미국 주도의 서방세계와 적대적 관계를 청산하고 개혁개방에 나선 것과 달리, 북한은 핵무기 개발 등으로 인해 미국과 갈등을 겪고 있으며 적대적 관계 청산이 계속 늦춰지고 있다. 1993년 1차 북핵위기가 발생한 이래 이미 26년이 지났다. 그 동안 중국, 베트남은 개혁개방을 길을 걸어 이미 세계무역기구(WTO)에 가입하는 등 국제무역질서에 편입했다. 그렇다고 북한이 대외개방 정책을 포기한 것은 아니다. 1984년 ‘합영법’ 제정을 필두로 부단한 대외개방 정책을 펼쳤다. 그 과정에서 중국, 베트남의 경험을 학습했을 뿐 아니라 스스로의 개방 정책을 통해서도 적지 않은 경험을 축적했다. 더욱이 북한 내부에서 형성된 시장경제의 맹아들이 이미 상당 수준에 이르러 개혁개방의 내부에너지가 응축되어 있다. 따라서 미국 주도의 서방세계와의 관계 개선이 이루어지면 북한의 대외개방은 급물살을 탈 가능성이 크며, 향후 북한의 대외개방은 이전과는 다른 방식으로 전개될 가능성이 있다.

##### (2) 북한 개혁개방의 신호탄: <경제건설 총력집중> 노선

2018년 북한 조선노동당은 <경제건설 총력집중>노선을 발표했다. 핵 무력을 완성하였음을 대내외적으로 선언하고 비핵화 과정에 참여할 의사를 천명하였고, 향후에는 경제건설에 모든 역량을 쏟아 부을 것을 밝혔다. 북한 정권이 들어선 이래로 군사 우선 노선을 폐기한 것은 이때가 처음 있는 일로 북한은 이제 개혁개방에 본격적으로 매진할 것으로 예상된다.

‘세계적 수준의 풍요’를 인민에게 약속한 이상 북한은 어떠한 식으로라도 획기적인 민생 개선과 경제발전을 이루어야 할 과제를 안고 있다. 그리고 이는 대외개방을 염두에 두지 않고서는 달성 불가능한 것으로 예상된다. 다만, 이것이 현재와 같이 중국의 보호와 원조에 기대어 발전을 모색하는 방향으로 갈지 아니면 서방세계와 관계 개선을 통해 중국, 베트남이 걸었던 길을 갈지는 미지수다. 그러나 북한이 핵무기를 개발하고자 했던 것은 주로 미국과의 관계개선의 고리를 마련하고자 했던 측면이 강했음을 볼 때 북한이 개혁개방에 나서는 것은 외부적 환경요인보다 내부적 동력이 더 큰 것으로 판단된다.

### (3) 충남 남북경협 전략 수립 시급

지금까지 남북경협 관련해서 충남의 공공부문은 늘 수동적 입장에 머물렀다. 정부의 남북경협 속도를 따라가지도 못할 정도로 소극적 자세에 머물렀다. 그러나 향후 충남의 남북경협은 보다 전략적 접근이 필요하다. 우선 남북경협이 충남의 경제발전에 주는 의미에 대해 새로운 인식이 필요하다. 남북경협을 단순히 북한에 대한 지원책 정도로 여기는 것에서 탈피하여 남북경협을 충남의 경제 고도화 순환체계 구축의 핵심 고리로 바라보고 충남의 미래발전의 핵심 전략의 일부로 바라보아야 한다는 주장에 귀 기울여야 한다.<sup>32)</sup> 또한 남북경협의 전략적 중요성에 상응하는 전략계획을 수립해야 한다. 지금까지 충남의 남북경협 추진 관련해서는 대부분 교류협력사업을 발굴하는 수준에서 논의가 진행되었다. 이러한 방식으로 진행되다 보니 남북관계가 경색되면 손을 놓고 기다리는 식으로 흘러버리는 경우가 대부분이었다. 향후에는 전략계획을 수립하여 장기적 로드맵의 틀에서 체계적으로 하나씩 준비를 하고 실천해 나가야 한다. 마지막으로 선도적 실천이 필요하다. 전략계획에 근거하여 중앙정부와 협력하여 선도적인 움직임을 만들어야 한다. 중앙 차원과 지방 차원이 서로 협력하고 동시에 역할을 분담하면서 남북관계 경색을 타개하는데 역할을 해야 한다.

2019년 10월 22일 ‘인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’ 통일부 고시 개정을 통해 지자체들도 대북지원사업자로 지정이 가능해졌다. 지금까지 지자체는 북한을 상대로 한 인도지원 사업을 직접 할 수 없도록 규정되어, 대북지원사업자 자격이 있는 민간단체와 협업해 그 단체의 이름으로 대북 지원을 하고 남북협력기금을 신청해왔었다. 이에 따라 2019년 12월 15일 현재 기준 경기도, 서울시, 인천시는 대북지원사업자로 지정받았다. 충남도는 이러한 열린 기회를 활용해 자신의 남북교류협력을 준비해야 한다.

## 2) 충남은 문지기리스크 저감에 공헌해야

### (1) 지방 공공부문 역할론의 이론적 기초 마련

지금까지 우리는 남북교류협력을 추진하는데 있어서 지방의 공공부문이 어떠한 역할을 할 것인지에 대해 이론적으로 깊은 고민을 한 적이 드물었다. 동서독, 중국-대만 사례를 통해 분단된 민족 간 교류협력을 분석하고 정경 분리 원칙, 문화 교류 중심, 반민반관(半民半官) 조직

32) 남북경협의 전략적 의의에 대한 설명에 대해서는 홍원표·강수현(2018)을 볼 것.

의 유연성 등 몇 가지 시사점을 도출하고 이를 적용하는 것에 주의를 기울였다. 그러나 더 나아가 지방의 공공부문이 남북교류협력에서 어떤 역할을 할 수 있는지에 대한 이론적 검토는 사실상 드물었다. 그 결과 지방 공공부문은 중앙 공공부문에 종속된 역할을 부여받거나 남북경협에서 아예 배제되기도 했다.

본 연구는 사회주의경제와의 경협에서 대두되는 리스크를 체제 리스크, 제도 리스크, 문지기 리스크로 제시하고, 지방 공공부문은 문지기 리스크 저감에 중요한 역할을 할 수 있다는 점을 제시했다. 중국, 베트남 사례를 통해서 상이한 체제 간 경제협력에 깔려 있는 리스크의 문제를 이론적으로 정리하고 이에 기초하여 지방 공공부문의 역할을 규명하고자 했다. 이에 따르면, 남북경협에서 문지기 리스크의 저감은 현장에서 문지기로 표현되는 의사결정자의 임의성에 따른 리스크를 줄이고 경협의 추진을 긍정적인 방향으로 인도하는 역할을 할 수 있다. 물론 이러한 역할은 중앙 공공부문, 민간 부문의 주체들도 모두 가능하나, 지방 공공부문의 공신력과 유연성을 바탕으로 보다 효과적으로 수행할 수 있는 가능성이 있다.

## (2) 문지기리스크론의 지방정부 역할론

이러한 문지기 리스크를 줄이는 데 있어서 관건은 신뢰관계의 형성이다. 중국의 ‘판시’ 나 베트남의 ‘땡감’ 에서 보듯이 경협과정에서 신뢰관계를 무척 중요시여기고 있다. 더욱이 개혁개방에 따른 법제도가 미비한 상황에서 문지기 리스크는 구조적으로 형성되므로 이를 대처하는 것은 전체 경협추진에 있어서 매우 중요한 고리다, 신뢰 형성은 장기적이고 지속적인 대화와 소통을 통해서 실현된다. 단위 사업 위주의 접근으로는 이러한 신뢰 구축에 한계가 분명하다.

결국 상호 접촉을 통한 신뢰관계의 형성이 문지기 리스크를 줄이는 방법이라면, 남북경협은 사실상 인도적 지원, 남북 교류, 일반 무역과 분리되어서 추진하는 것보다는 함께 추진하는 것이 바람직하다. 신뢰 관계가 자체가 단기적으로 만들어지기보다는 오랜 시간을 두고 누적되는 것이기 때문에 동일한 주체가 장기적으로 교류협력을 지속할 비로소 구축되기 때문이다. 이러한 상황에서는 인도적 지원, 남북 교류, 남북경협 등을 상이한 주체들이 따로 수행하는 것이 아니라 지역 차원에서 동일한 주체가 이끌어 나가야 유리하다. 즉 다양한 유형의 남북교류협력을 동일한 주체가 장기적이고 지속적으로 추진해야만 문지기 리스크를 절감하고 남북 교류협력을 유리한 방향으로 이끌 수 있다. 이러한 역할은 담당할 수 있는 주체가 바로 지방

공공부문이다. 이것이 문지기리스크론이 제시하는 지방 공공부문의 남북교류협력 추진방향이  
다.

### (3) 지방 공공부문의 선도성 발휘 필요

문지기리스크론에 따르면, 북한이 미국과 외교관계를 수립하여 적대관계 청산단계를 끝내  
고 지역 특구를 매개로 하는 도입확산시기에 접어들면서 문지기 리스크가 형성되고 강화되는  
경향을 보인다. 북한이 2015년에 발표한 전국의 지방 경제개발구의 개발이 본격화되는 시점에  
서 문지기 리스크가 커지는 것으로 예상된다. 그렇다면 이러한 문지기 리스크의 부정적 요인  
을 제어하고 긍정적 방향으로 인도하기 위해서는 그 이전부터 준비를 하고 있어야 한다. 문지  
기 리스크가 형성되고 강화되는 시기에 시작한다면 때를 놓쳐서 이를 유리한 방향으로 돌려놓  
는데 실패하거나 혹은 매우 많은 시간과 노력을 들여서만 가능할 것이기 때문이다.

이는 곧 지방 공공부문의 선도성을 요구한다. 선제적으로 북한 지역의 지방정부와 신뢰관계  
를 형성하여 특구를 매개로 하는 경제협력이 본격화할 경우 문지기리스크를 남북교류협력에  
유리한 방향으로 인도해야 한다. 이를 위해서는 하루 속히 관련 실천계획을 세우고 교류협력  
을 시작하는 것이 필요하다. 때마침 지난 10월 22일 ‘인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리  
에 관한 규정’ 통일부 고시 개정을 통해 지자체들도 대북지원사업자로 지정이 가능해졌다.  
선도성을 발휘할 제도적 환경이 구축된 만큼 실천계획을 세워 실행에 옮겨야 할 때다.

## 3) 창의적인 정책 수단 및 추진체계 구축을 강구해야 함

### (1) 정부 주도 남북경협의 한계

지난 시기 정부의 남북경협은 정부 주도성, 방식의 획일화, 접경지역 편중성이라는 한계를  
안고 있다. 그 결과 남북경협은 남북 간 또는 북핵을 둘러싼 국제적 정치·군사적 긴장에 의해  
큰 굴곡을 겪었고, 남북경협의 참여자 간 비용 편익 분담이 균형을 잃었으며, 정권이 바뀔 때  
마다 남북경협이 심한 부침을 겪었다. 방식의 획일화는 결국 남북경협이 개성공업지구사업방  
식, 금강산관광사업 중심으로 수행되었다. 북한은 오로지 노동력을 남측기업에 공급하고 나머  
지는 모두 남측 기업이나 정부가 담당하는 구조였다. 즉 노동력을 제외하면 기타 모든 생산요소  
를 남측기업이 조달하여 생산하고 판매하는 구조였다. 이는 북한 입장에서는 매몰비용이 매우

작은 방식으로 언제든지 비교적 손쉽게 중단할 수 있는 여지를 주었다. 대표적 남북경협사업인 개성공단이 접경지역에 위치하는 등 접경지역 편중은 일견 불가피했으나, 2004년 <남북해운합의서>에 근거하여 해로를 이용한 사례가 향후 남북경협 재개 시 참고할 가치가 있다.

이러한 한계는 지방 공공부문이 남북교류협력 주체로 설정되지 못한 것에서 기인하는 바도 있다. 향후 남북경협이 재개되면 이전과는 다른 접근이 필요하다. 이에 대비하여 지방의 공공 부문은 창의적인 발상을 통해 남북경협 주체의 다원화, 방식의 다양성, 교류협력지역의 확산 등을 이루어내야 한다.

## (2) 지방 공공부문의 정책 수단 점검 필요

앞에서 우리는 공공부문이 사회주의경제와의 경협을 수행하는데 있어서 보유하고 있고 가동할 수 있는 수단들이 적지 않음을 확인했다. 공공부문의 외교 관계, 조약 등 협정 체결, 공공 자본, 공공 에이전시, 민간에 대한 영향력 등 다양한 정책 수단이 있다. 만일 이를 중앙과 지방으로 구분하면 더욱 다양한 수단의 조합이 가능하다. 지방 공공부문으로 시야를 좁혀 보면, 개방국의 지방 정부와 국가차원의 외교관계 수립, 공공 자본, 공공 에이전시, 민간에 대한 영향력 등 조약체결 등을 제외하고는 대부분의 정책수단을 갖고 있다.

충남도는 현재 중국 13개 성급 행정단위와 우호협력 또는 자매결연관계를 맺고 있다. 베트남과도 현재 룡안성(省)과 자매결연 관계를 맺고 있다. 공공 자본은 주로 남북교류협력기금, 공적개발원조(ODA) 예산 등이 있으며, 공공 에이전시는 충남개발공사, 농업기술원, 충남연구원 등 산하기관 등이 있다. 민간에 대한 영향력은 중앙에 비해 규모가 크지 않지만 지역 민간 역량과 함께 민첩하게 대응할 수 있는 장점을 가지고 있다.

중국, 베트남 사례에서 보면, 개방 단계별로 지방 공공부문의 중점적인 사업 고리가 있음을 알 수 있다. 세계무역질서 편입단계에서는 특구의 확대도입 시기에 특구 개발을 둘러싸고 경제협력이 집중적으로 수행되었고, 세계무역질서 편입 이후 단계에서는 환경문제 등 사회문제 해결을 위한 정책 수출 내지 전수를 둘러싸고 많은 경제협력이 발생했다.

북한과의 경제협력 또한 전반적으로 이러한 패턴을 따를 것으로 예상된다. 그런데 관련 수단의 준비정도에 대해서는 심층적인 분석이 필요하다. 가령 북한의 지방급 경제개발구 개발에 충남개발공사가 독자적으로 참여할 만한 역량이 있는지 점검이 필요하며, 만일 그렇지 않다면 대책을 강구해야 한다. 한편 정책 수출 내지 전수에 있어서도 충남연구원 등 정책연구기관들

이 어느 정도 준비가 되어 있는지 점검이 필요하다. 향후 예상되는 북한 지역에 대한 인도적 지원, 공적개발원조 등에 소요되는 자금 예측에 기반을 두어 현재 남북교류협력기금의 규모를 어느 정도까지 확보해야 할지 점검이 필요하다.

### (3) 지방 공공부문 정책 수단의 전략적 조합 강구

앞서 이야기한 바와 같이, 남북교류협력을 동일한 주체가 장기적이고 지속적으로 추진해야만 문지기 리스크를 절감하고 남북교류협력을 유리한 방향으로 이끌 수 있다. 이는 다음 두 가지를 시사한다.

첫째, 충남의 남북교류협력을 총괄할 주체가 무엇인가에 대한 고민이 필요하다. 지금과 같이 충남도라는 정부기관이 나서서 총괄할지 아니면 민관 거버넌스를 구축할지 심각한 고민이 필요하다. 총괄 조직은 인도적 지원, 남북 교류, 경제협력, 일반 무역 등 남북교류협력을 아우를 조직체이어야만 한다. 둘째, 북한의 대외개방 단계별 가장 이상적인 정책 수단의 조합이 무엇인지 구체적 방안이 필요하다. 외교 관계, 공공 자본, 공공 에이전시, 민간에 대한 영향력 등을 단계별로 어떻게 조합하고 무엇에 방점을 둘 것인지에 대한 방안이 마련되어야 한다. 이를 각 개별 주체에 일임할 것이 아니라 도 차원에서 계획을 갖고 추진하는 것이 바람직하다.

## 제6장 결론

지금까지 우리는 남북경협에서 지방 공공부문의 역할이 무엇인가를 규명하기 위해 중국, 베트남 등 사회주의경제의 경제협력 역사와 사례를 살펴보았다. 여기에서는 결론을 요약하고 정책 제언을 제시하겠다.

### 1. 이론적 측면

첫째, 본 연구는 이론 차원에서 사회주의경제와의 경협에서 나타나는 제반 리스크라는 관점에서 지방 공공부문의 역할을 규명하고자 했다. 중국, 베트남의 사례 분석을 통해 사회주의경제와의 경협에서 진출국의 경제주체가 직면하는 리스크를 체제 리스크, 제도 리스크, 문지기 리스크로 구분했다. 체제 리스크는 체제의 상이함에서 비롯되는 리스크로 규정하는데 정치적 체제 리스크와 경제적 체제 리스크로 구분한다. 제도 리스크는 사회보장제도, 노동정책, 환율제도 등 어느 두 나라도 관련 제도가 다름으로 인해서 발생하는 리스크로 정의하고, 문지기 리스크는 사회주의경제의 대외개방과정에서 법제도의 미비와 시민사회 미발달로 인해 구조적으로 발생하는 의사결정자의 임의성에 따른 리스크로 구분했다. 이러한 이론적 구분은 사회주의경제와의 경제협력에 내재한 리스크를 보다 분석적이고 개념적으로 이해하는데 기여할 것으로 기대된다.

둘째, 본 연구는 중국, 베트남의 대외개방과정 분석을 통해 대외개방의 주요 단계를 구분하고 단계별로 3가지 리스크가 변화하는 패턴을 제시했다. 사회주의경제의 대외개방 과정은 적대관계 청산단계, 세계무역질서 편입 단계, 세계무역질서 편입 이후 단계로 구분한다. 이는 자본주의경제를 대표하는 미국과의 수교와 세계무역기구(WTO) 가입을 기준으로 삼는다. 적대관계 청산단계는 정치적 체제 리스크 해소단계이고 세계무역기구 가입은 경제적 체제 리스크 해소단계라고 할 수 있다. 제도 리스크는 체제 리스크와 함께 감소하는 경향을 보이거나 세계무역기구 가입 이후에도 온존하는 것으로 제시한다. 한편 문지기 리스크는 세계무역질서 편입단계 중 시장경제 도입확산 시기에 지역 특구의 확산을 계기로 급속히 형성되고 강화되다가 세계무역기구 가입과 더불어 줄어드는 경향을 보인다.

셋째, 진출국의 지방 공공부문의 역할은 문지기 리스크를 줄이는데 기여할 수 있다. 세계무역질서 편입단계에서 특구의 전국적 확대도입 과정에서 발생하는 문지기 리스크는 주로 법제도가 미비하며 중앙의 행정력이 미치지 못하는 지역 단위에서 집중적으로 나타나는데, 이 리스크를 줄이는데 지방정부는 지방의 문지기들과 교류협력관계를 형성하는 상대자이며, 지방 공공부문의 공신력과 유연성을 바탕으로 역할을 수행하기에 적합하다. 물론 이는 신뢰 관계의 축적을 가장 큰 바탕으로 하는 것인바 장기적이고 지속적인 신뢰관계 구축이 역할 발휘의 전제가 된다.

## 2. 정책적 시사점

본 연구는 북한과의 남북경협을 직접적으로 다루지 않는 대신 중국, 베트남 사례를 통해서 남북경협에 대한 시사점을 도출하는 것을 목표로 했다. 본 연구의 시사점은 다음 세 가지로 요약된다.

첫째, 향후 북한의 압축적 대외개방에 대한 충남의 대비가 필요하다. 북한의 지난 1993년 1차 북핵위기 이후 26년간 대외개방이 지연되었다. 그러나 그 동안 중국, 베트남의 대외개방과정을 학습하여 그 교훈을 흡수했다. 한편 북한 내부에서도 이미 상당 수준으로 시장화가 진행되어 본격적인 시장경제 도입을 위한 내부에너지도 응축되어 있다. 북한의 핵무기가 미국과의 관계개선을 위한 카드로서 개발되었음을 감안하면, 현재 진행 중인 제3차 북핵위기가 평화적으로 마무리된다면, 그 후 대외개방의 속도는 중국, 베트남과 달리 매우 급속하게 진행될 가능성이 크다.

2018년 북한 조선노동당이 천명한 <경제건설 총력집중>노선은 본격적인 개혁개방을 위한 준비가 마무리되었음을 선언하는 의미를 담고 있고 북한은 이제 개혁개방에 본격적으로 매진할 것으로 예상된다. 따라서 충남은 사업발굴 위주의 남북경협이 아니라 장기적인 전략을 수립할 때다. 때마침 지난 10월 22일 ‘인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’ 통일부 고시 개정을 통해 지자체들도 대북지원사업자로 지정이 가능해졌다. 충남도는 이러한 열린 기회를 활용해 자신의 남북교류협력을 준비해야 한다.

둘째, 충남은 문지기 리스크 저감에 공헌하기 위해 선도적 접근이 필요하다. 문지기 리스크를 줄이는데 있어서 관건은 신뢰관계의 형성이다. 개혁개방에 따른 법제도가 미비한 상황에

서 문지기 리스크는 구조적으로 형성되므로 이를 대처하는 것은 전체 경험추진에 있어서 매우 중요한 고리다, 신뢰 형성은 장기적이고 지속적인 대화와 소통을 통해서 실현된다. 단위 사업 위주의 접근으로는 이러한 신뢰 구축에 한계가 분명하다.

이러한 시각에서 남북경협은 사실상 인도적 지원, 남북 교류, 일반 무역과 분리되어서 추진하는 것보다는 함께 추진하는 것이 바람직하다. 신뢰 관계 자체가 단기적으로 만들어지기보다는 오랜 시간을 두고 누적되는 것이기 때문에 동일한 주체가 장기적으로 교류협력을 지속할 경우 비로소 구축되기 때문이다. 문지기리스크가 나타나는 시기 이전부터 신뢰관계를 구축하기 위해서는 지방 공공부문의 선도성이 요구된다. 선제적으로 북한 지역의 지방정부와 신뢰관계를 형성하여 특구를 매개로 하는 경제협력이 본격화할 경우 문지기리스크를 남북교류협력에 유리한 방향으로 인도해야 한다.

셋째, 창의적인 정책수단 및 추진체계 구축을 강구해야 한다. 향후 남북경협은 주체의 다원화, 방식의 다양성, 교류협력지역의 확산 등 방향으로 전개될 가능성이 크다. 이때 지방 공공부문은 각 방면에서 중요한 역할을 수행할 수 있다. 이를 위해 우선 지방 공공부문의 정책 수단을 점검해야 한다. 개방국의 지방 정부와 국가차원의 외교관계 수립, 공공 자본, 공공 에이전시, 민간에 대한 영향력 등 조약체결 등을 제외하고는 대부분의 정책수단을 갖고 있다.

중국, 베트남 사례에서 보면, 지방 공공부문의 중점적인 사업 고리는 지방 특구 개발과 환경문제 등 사회문제 해결을 위한 정책 수출 내지 전수였다. 이러한 남북경협 수요에 충남이 어느 정도 준비되었는지에 대해서 심층적인 분석이 필요하다. 한편 지방 공공부문 정책 수단의 전략적 조합을 강구해야 한다. 이를 위해서는 우선 충남의 남북교류협력을 총괄할 주체가 무엇인가에 대한 고민이 필요하다. 지금과 같이 충남도라는 정부기관이 나서서 총괄할지 아니면 민관 거버넌스를 구축할지 심각한 고민이 필요하다. 또한, 북한의 대외개방 단계별 가장 이상적인 정책 수단의 조합이 무엇인지 구체적 방안이 필요하다. 외교 관계, 공공 자본, 공공 에이전시, 민간에 대한 영향력 등을 단계별로 어떻게 조합하고 무엇에 방점을 둘 것인지에 대한 방안이 마련되어야 한다. 이를 각 개별 주체에 일임할 것이 아니라 도 차원에서 계획을 갖고 추진하는 것이 바람직하다.

# 참고문헌

## 전문자료

- 국제개발협력위원회, 2019, '19년 국제개발협력 종합시행계획, 국제개발협력위원회
- 국제개발협력위원회, 2016, 베트남 국가협력전략, 국제개발협력위원회
- 국토연구원, 2019, 쑤저우 공업원구 출장보고서
- 권율, 1993, 베트남 수출가공구 개발정책과 현황, 대외경제정책연구원
- 김경술, 2017, 중국의 대북 원유 공급 중단과 파급효과, 통일시대(2017.6) 총128권, 에너지경제연구원)
- 김성윤, 1996, 지방자치단체의 동서독 교류정책과 통일 : 그 교훈과 시사, 정책과학연구 7권(1996.2) 5-34, 단국대학교 정책과학연구소
- 김학성·최진욱, 2001, 남북한지방자치단체간교류·협력 실태분석과활성화방안, 통일연구원
- 김형민, 2014, 중국 쑤저우 공업원구 도시개발, 건축도시공간연구소
- 나도삼 외, 2014, 서울시 우수정책 해외진출방안 연구, 서울연구원
- 대외경제정책연구원, 2002, 인천광역시의 대중국 교류현황 및 발전방향, 전문가분과회의(2002.1.2.), 대외경제정책연구원
- 백권호, 1999, 중국의 대외개방정책 변화에 관한 연구
- 신중호 외, 2010, 중국-대만 간 교류협력의 특징 및 남북관계에 대한 시사점, 경기개발연구원
- 한국무역협회 호치민지부, 2018, 2018년 베트남 산업단지 현황 및 전망, 한국무역협회
- 한부영, 2011, 지방자치단체 교류협력: 독일 사례를 중심으로, 한국행정학회 제2011년 동계학술발표논문집, 2011.12, 1-17 (17 pages)
- 이해정 외, 2018, 베트남의 개혁개방이 북한에 주는 시사점, (통권 725호) 2018. 06. 12, 현대경제연구원
- 정연우 외, 2019, 베트남 산업단지개발 진출전략 수립, 토지주택연구원
- 통일부, 2006, 소주공업원구 법제에 관한 연구
- 홍원표, 2019, 중국의 새로운 대북한 전략: 소프트파워 전략의 부상, 동북아경제학회(2019.12.4.)
- 홍원표·강수현, 2018, 한반도신경제 구상에 대응한 충남 남북경협전략, 충남연구원
- 홍원표·강수현, 2016, 충남지방공공외교 3.0 전략-정책외교로의 전환, 충남연구원

Adruseac, Gabriel Cipirian & Hertug, Iulian, 2015, Theoretical Perspective on Economic Cooperation, CES working papers( Volume VII \, Issue 3: 675-681)

O'Farrell, Enrique et al, 1999, Economic Cooperation, Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI)

朱振鑫, 2019, 2543家開發區大變局 集体“下海”成最好出路?, (2019年08月08日07:29), 新浪專欄, 我有意見

中國網, 中國對外開放政策的確立及開放進程

汪慕恒, 1999, 臺灣當局的“南向政策”剖析

周明偉, 1992, 臺灣在越南投資的新動向

## 기관 인터넷 주소

대한민국 통계청 ([kostat.go.kr/portal/korea/index.action](http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action))  
IBK기업은행 경제연구소 (<http://research.ibk.co.kr/research>)  
충남도청 홈페이지 (<http://www.chungnam.go.kr:8100/main.do>)  
FAO 홈페이지 (<http://www.fao.org/home/en>)  
KOTRA 홈페이지 (<http://www.kotra.or.kr/kh/main/KHMIUI010M.html>)  
인천시청 홈페이지 (<http://goodmorning.incheon.go.kr>)  
바이두 백과 (<https://baike.baidu.com>)  
쑤저우 공업원구 홈페이지 (<http://www.sipac.gov.cn>)  
TTC 홈페이지 ([www.tanthuan.com.vn](http://www.tanthuan.com.vn))  
히엠픽 홈페이지 ([www.hiep-phuoc.com](http://www.hiep-phuoc.com))  
부산국제교류재단 홈페이지 ([www.bfic.kr](http://www.bfic.kr))  
부산 해양수산 ODA 포럼 홈페이지 ([ww.busanodaforum.com](http://www.busanodaforum.com))

## 신문기사 자료

중부일보(2004.07.28., 인천단동산업단지 매각협상 난항 겪을 듯) 및 중부일보(2010.09.26., 인천 단동산업단지 15년 만에 운영 중단)  
매일경제(2008.11.10., 한국기업 중국전용공단서 탈출 러시)  
ohmynews(2014.08.16., 쑤저우, ‘와신상담’의 고장에서 동방의 실리콘밸리로)