



MVPR-2007-22

# VIP REPORT

2007. 11. 22.

■ 중국 경제특구와 개성공단의  
성공 조건 비교와 시사점

발행인 : 김 주 현  
편집인 : 김 주 현  
편집주간 : 한 상 완  
편집위원 : 홍순직, 주원, 이부형, 허만울  
발행처 : 현대경제연구원  
서울시 종로구 계동 140-2  
Tel (02)3669-4030 Fax (02)3669-4332  
Homepage. <http://www.hri.co.kr>  
인쇄 : 서울컴퓨터인쇄사 Tel (02)2636-0555

- 본 자료는 기업의 최고 경영진 및 실무진을 위한 업무 참고 자료입니다.
- 본 자료에 나타난 견해는 현대경제연구원의 공식 견해가 아니며 작성자 개인의 견해를 밝혀 둡니다.
- 본 자료의 내용에 관한 문의 또는 인용이 필요한 경우, 현대경제연구원 경제연구본부(02-3669-4182)로 연락해 주시기 바랍니다.

# 목 차

---

■ 중국 경제특구와 개성공단의 성공 조건 비교와 시사점	
Executive Summary .....	i
1. 경제특구의 개요 .....	1
2. 중국 특구 투자 현황과 개성공단의 현황 비교 .....	3
3. 중국과 북한의 경제특구 성공 조건 비교 .....	10
4. 개성공단에 주는 시사점 .....	21
■ HRI 경제 지표 .....	25

## 1. 경제특구의 개요

일반적으로 경제특구가 성공하기 위한 조건으로는 제도적 조건과 물리적 조건, 정부의 역량과 정책의 신뢰성 등 기타 조건의 다양한 요소들이 있다. **제도적 조건**으로는 특구 관련 법제 구축, 각종 규제의 철폐, 조세감면 혜택 및 외환, 금융상의 혜택, 유연한 노동 규정, 토지 이용 규제의 탄력적 운용 등이 있다. **물리적 조건**으로는 인프라의 구축, 물류 체계의 정비 및 원활한 유통 환경의 조성, 배후 지역을 고려할 때 지리적으로 유리한 입지 조건 등이 지적된다. 또한 배후 경제지역과의 연계성, 정부의 행정적 지원과 정부의 역량 집중, 정부의 정책에 대한 신뢰 획득, 쾌적하고 편리한 생활 환경 등 기타의 조건들이 있다. 본고에서는 중국의 특구와 경제기술개발구(이하 편의상 공단으로 통칭) 가운데 가장 성공적인 사례로 제시되고 있는 **심천 경제특구**와 **청도 공단**의 경제특구 성공 조건을 **개성공단**의 여건과 비교 분석하여, 개성공단의 개선 과제 및 시사점을 도출하고자 하였다.

## 2. 중국 특구 투자 현황과 개성공단의 현황 비교

**(현황 비교)** 심천은 1980년 8월 경제특구가 설치된 이래 지속적인 경제 발전을 거듭하여 당초 작은 어촌에서 현대적인 도시로 급격한 산업구조 고도화를 경험하였다. 2006년 심천의 GDP는 5,684억 위안(762억 달러)에 달하였고, 이는 전년에 비해 15%가 성장한 수치로 경제총량에 있어서 전국 도시 중 4위에 해당한다. **청도공단**은 1984년 설립되어 20여년의 개혁·개방과 산업구조의 부단한 개선을 통해 전자통신, 정보가전, 화공·고무, 식품·음료, 자동차·선박, 의류 등 6대 주력산업의 기틀을 마련하였다. 2006년 청도시의 국민총생산(GDP)은 3,206.6억 위안(430억 달러)으로 전년 대비 15.9% 증가하였고, 이는 개혁개방을 시작한 1983년 청도시 GDP 60.8억 위안의 53배에 달하는 수치이다. **개성공단의 경우** 2000년에 공단 건설을 시작하여, 2007년 9월 현재 시범단지 15개 기업을 포함하여 1차 분단지 24개 기업·기관이 가동 중이다. 2007년 9월말 기준으로 누적생산액이 2억 1,300만 달러를 기록하였고, 누적수출액은 4,809만 달러를 기록하는 등 사업이 활성화 및 안정화 단계에 접어들고 있다.

**(개발 단계 비교)** 심천특구는 3단계에 걸친 개발 계획을 실행하고, 국제적인 시장 변화에 대응한 산업구조 선진화에 성공하여, 1995년 이후 IT 산업으로 특화함으로써 국내외 경제에서 선도적 역할을 지속할 수 있었다. **청도시**는 20여 년간에 걸쳐 지역 기초시설 건설을 위해 약 300억 위안(약 3조 7천억 원)의 자금을 투입하여 현대화된 항구, 중화학 공업, 국제무역, 관광개발 등을 시행하여 발전하였다. 한편, **개성공단** 조성 계획 역시 3단계로 구분하여 추진되고 있으며, 2007 남북정상선언을 통해 2단계의 조속한 추진이 합의되었다.

### 3. 중국과 북한의 경제특구 성공 조건 비교

**(제도적 조건)** 특구 관련 법제 구축의 경우 중국 특구는 지속적인 법제 개선 노력으로 법제 인프라를 완비하고 있는 반면, 개성공단의 법제는 초보적인 단계이다. **각종 세제상의 혜택**의 경우 중국은 기존 기업소득세 혜택이 15%였으나 22~23%로 인상될 것으로 전망되어 현재 14%인 개성공단이 여건이 좋은 편이다. **유연한 노동규정 및 저렴한 임금 조건**은 중국의 경우 노동시장을 통한 자율 채용이 가능하나, 개성공단은 노력알선기업을 통한 간접 채용 원칙이 적용되고 있어 고용 유연성이 부족하다. 그러나 이로 인해 이직률이 낮고, 임금 조건은 중국보다 저렴하여 여건이 좋다. **토지 이용 관련 혜택** 부분은 개성공단은 50년간 배타적 토지이용권이 부여되는 반면, 중국의 경우 외국 기업의 토지사용료 면제 혜택이 폐지되어 개성공단이 중국보다 여건이 좋은 것으로 분석된다.

성공 조건		중국 특구	개성공단	비교
제도적 조건	특구 관련 법제 구축	수권입법권 등을 통한 법제 인프라 완비	개성공업지구법 등	관리위원회의 기능이 중국보다 미비
	각종 세제상의 혜택	기업소득세 15%, 22~23%로 인상 전망	기업소득세 14%	중국과 유사
	유연한 노동 규정 및 저렴한 임금	노동 시장을 통한 자율 채용, 주 40시간 80~100달러	노력알선기업을 통한 간접 채용, 주 48시간 52.5달러	고용 유연성 미흡, 낮은 이직률과 임금 조건은 좋은 여건
	토지 이용 관련 혜택	외국 기업 토지사용료 면제 혜택 폐지	50년간 배타적 토지이용권 부여	중국보다 좋은 여건
물리적 조건	인프라의 구축	우수한 교통 및 생산 인프라의 구비	각종 인프라에 대한 초기 투자 단계	중국보다 낙후, 남측과 연계 발전 필요
	배후 지역을 고려할 때 지리적으로 유리한 입지 조건	지역경제권 형성 (심천 : 홍콩과 인접한 주강삼각주, 청도 : 환발해 경제권)	서울~인천~개성 삼각경제벨트	중국과 유사
기타	정부의 행정적 지원과 역량 집중	지도층의 강력한 개혁 개방 의지 및 정부의 행정 및 제도 지원	북한 당국의 적극적 의지, 남한 사회의 공감대 부족	남한 사회의 공감대 형성 필요
	정부의 정책에 대한 신뢰 획득	정책 추진의 일관성 부족이 지적됨	정부 정책 전반의 국제적 신인도 저조	북한 당국의 대외 신인도 제고 필요
	쾌적하고 편리한 생활 환경	치안, 환경, 녹화 사업 등이 우수함	낙후함	북한 개발 필요

**(물리적 조건)** 인프라의 구축 상태는 교통 인프라의 경우 개성공단이 중국 특구보다 철도 등 인프라가 낙후한 상황이나 인천항과 인천공항과의 연계 및 경의선 도로의 활성화로 경쟁력을 지닐 수 있다. 생산 인프라의 경우 통신, 전력, 용수 등 인프라가 미비하나 남한과의 협력으로 빠른 속도로 인프라가 개선될 수 있을 것이다. **배후 지역을 고려할**

**때 지리적으로 유리한 입지 조건**은 중국과 유사하다. 홍콩과 심천은 주강삼각주 지역 경제권을 형성하고 있고, 청도는 환발해 경제권에 자리하고 있어 입지 조건이 우수하나, 개성의 경우도 남측 수도권과 북측 평양권과 인접하여 입지적 장점을 보유하고 있어 중국과 유사한 경쟁력을 가진다.

**(기타) 정부의 행정적 지원과 역량 집중**의 경우 북한 정부는 남북정상선언 및 남북총리회담을 통해 적극적인 의지를 표명하고 있다. 그러나 아직 남한 사회의 공감대가 부족하여 남한 사회의 공감대 형성이 필요하다. **정부의 정책에 대한 신뢰 획득**의 경우에는 북한 정부 정책 전반의 국제적 신인도가 낮아 북한 당국의 노력이 필요하다. **쾌적하고 편리한 생활 환경**의 조건도 북한 당국의 노력에 의한 개발이 필요하다.

#### 4. 개성공단에 주는 시사점

**첫째, 제도적 측면에서의 개선을 위한 법제 정비가 필요하다.** 먼저 관리위원회가 특구의 발전을 위하여 필요한 조치를 수행할 수 있도록 기능을 강화해야 한다. 이를 위해서는 심천의 경우처럼 수권입법권을 부여하는 포괄적인 방안을 검토할 수 있다. 또한 기업 인사관리의 자율성 확대를 위해 고용계약제 도입도 검토해야 한다. 남북총리회담에서 합의된 15시간(오전 7시~오후 10시) 통행 체제는 장기적으로 24시간 상시 통행 체제로 이전할 필요가 있다. 또한 남과 북에서 별도로 실시하는 통관 절차를 남북의 협의 하에 1차례로 간소화하는 것도 검토할 수 있다.

**둘째, 물리적 조건에서는 필요한 인프라의 조기 구축이 필요하다.** 교통 인프라 측면에서는 남북정상선언에서 합의된 경의선 통행을 조속히 실현해야 할 것이다. 장기적인 측면에서 남한의 발달된 인프라 연계를 위하여 개성-개풍, 남포, 해주 등 개성과 북한 지역을 연결하는 교통망 구축도 필요하다. 생산 인프라 측면에서는 통신 회선의 조속한 증대가 필요하다. 용수 확보를 위한 백학댐 축조가 필요하며, 개성공단의 2, 3단계 개발에 맞추어 오페수 시설 확장 방안도 마련해야 한다. 특히 남한 정부는 개성공단의 실질적 사용자가 남한의 중소기업임을 감안하여 개성공단 인프라 투자에 보다 적극적으로 나설 필요가 있다.

**셋째, 기타 측면에서는 개성공단 발전을 위한 남북한 공동의 역량 집중이 필요하다.** 남북정상선언과 남북총리회담의 결과, 남북한 정부는 경제협력 확대를 위한 의지가 확인해졌다. 다만 남한 정부는 개성을 포함한 대북 투자에 대하여 남한 사회 내에 일고 있는 '퍼주기' 논란을 불식시키고 공감대를 형성해야 한다. 개성 투자는 실질적인 수혜자가 남한 중소기업일 뿐만 아니라, 통일 비용을 감소시키는 효과도 있다. 북한 정부는 남한 사회 및 국제적 신뢰 획득을 위하여 북핵 및 남북정상선언의 기합의된 내용을 성실히 이행해야 한다.

# 중국 경제특구와 개성공단의 성공 조건 비교와 시사점

## 1. 경제특구의 개요

- (개념) 경제특구(Special Economic Zone)란 한 국가 내에 정치적으로 특별히 선정된 공업단지지역으로, 투자하는 기업에 대해 일련의 우대조치를 적용시켜 국내 및 외국 기업들이 진출, 기업을 설립하여 경영활동을 벌이도록 유도하기 위해 설정된 지역을 말함<sup>1)</sup>
- (유형별 유사점) 경제특구는 생산 중심형, 국제교역 중심형, 금융 중심형, 복합형 국제자유지역 등 4가지 유형으로 구분할 수 있으나<sup>2)</sup>, 근본적 설치 목적과 입지 조건에서는 상당한 공통점을 지님
  - 설치 목적 : 수출확대 및 수출다각화, 재정수입 증가, 고용 증대, 선진과학기술 및 경영노하우 도입, 국제수지 개선 및 외자도입 확대, 지역 발전 등의 측면에서 초기 경제개혁의 실험장이자 세계 경제와의 창구 역할 수행
  - 입지 조건 : 국제적 교통의 요지, 해당 지역 또는 배후 지역의 경제적 잠재력, 세계 주요 경제권과의 연계성을 갖춘 지역에 설치
- (경제특구의 성공 조건) 일반적으로 경제특구가 성공하기 위한 조건들로는 제도적 조건과 물리적 조건, 정부의 역량과 정책의 신뢰성 등의 다양한 요소들이 있음
  - 제도적 조건 : 특구 관련 법제 구축, 각종 세제상의 혜택, 유연한 노동 규정 및 저렴한 임금, 토지 이용 관련 혜택 등이 제도적 성공 조건으로 구분됨

1) 이는 국제연합공업개발기구(UNIDO : United Nations Industrial Development Organization)의 정의에 따른 것임.

2) 자세한 내용은 국토연구원, 『남북경제협력을 위한 북한의 서해안 개방거점 개발전략』, 2001. 12 참조.

- **물리적 조건** : 인프라의 구축, 배후 지역을 고려할 때 지리적으로 유리한 입지 조건 등이 물리적 성공 조건으로 구분됨
- **기타** : 정부의 행정적 지원과 정부의 역량 집중, 정부의 정책에 대한 신뢰 획득, 쾌적하고 편리한 생활 환경 등이 기타 성공 조건으로 구분됨

〈 경제특구의 성공 조건 〉

구분	조건
제도적 조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특구 관련 법제 구축</li> <li>- 각종 세제상의 혜택</li> <li>- 유연한 노동 규정 및 저렴한 임금</li> <li>- 토지 이용 관련 혜택</li> </ul>
물리적 조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인프라의 구축</li> <li>- 배후 지역을 고려할 때 지리적으로 유리한 입지 조건</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부의 행정적 지원과 역량 집중</li> <li>- 정부의 정책에 대한 신뢰 획득</li> <li>- 쾌적하고 편리한 생활 환경</li> </ul>

자료 : 이상준 외, 『동북아 협력시대의 북한 경제특구 활용 전략』, 국토연구원, 2004. p. 12를 재구성

○ (연구 방법) 중국의 유사 특구 및 공단과 개성공단을 경제특구의 성공 조건의 분석틀에 따라 비교 연구

- **비교 대상 선정** : 북한 개혁 개방의 유사 모델이 되고 있는 중국의 특구와 경제기술개발구(이하 편의상 공단으로 통칭) 가운데 가장 성공적인 사례로 제시되고 있는 심천 경제특구와 청도 공단 선정
- **선정 이유** : 심천 특구와 청도 공단은 정부의 개혁 개방의지에 의해 선정된 특구 내지 공단이며 지리적, 정책적 관점에서 개성공단과 유사하여 비교 대상으로 적합

## 2. 중국 특구 투자 현황과 개성공단의 현황 비교

### 1) 심천 경제특구

○ (개관) 심천은 1980년 8월 경제특구가 설치된 이래 지속적인 경제 발전을 거듭하여 당초 작은 어촌에서 현대적인 도시로 급격한 산업구조 고도화를 경험하였음

- **현황** : 2006년 심천의 GDP는 5,684억 위안에 달하였고, 이는 전년에 비해 15%가 성장한 수치로 경제총량에 있어서 전국 도시 중 4위에 해당하며 2005년 종합도시경쟁력은 상하이에 이어 2위를 차지함
- **인구와 수입의 급증** : 1979년 31만 명의 소규모 도시에서 2006년 846만 명의 도시로 급팽창하였으며, 1979년 GDP가 1억 9,638 위안에서 2000년 1,665.47억 위안으로 20년 동안 848배 성장하였으며 20년간 심천경제특구의 연평균 GDP 증가율은 31.2%였음
- **활발한 외국인 투자** : 2006년 말까지 90여개의 국가 및 지역이 심천에 투자하고 있으며, 포춘(Fortune)지 선정 세계 500대 기업 가운데 141개의 다국적 기업이 심천에 투자하고 있음

#### < 심천 특구의 주요 경제 지표 >

항 목		1979	1990	2002	2003	2004	2005	2006
인구	총인구(만 명)	31.4	191.6	504.2	557.4	597.6	-	846.4
	GDP(억 위안)	2.0	172	2,257	2,895	3,423	4,943	5,684
GDP	GDP성장률(%)	-	-	19.2	17.3	17.3	14.4	15.0
	1인당 GDP(위안)	606	-	50,194	54,545	59,271	-	-
	공업생산	공업생산총액(억 위안)	0.7	-	3,935	5,614	-	-
투자	전사회고정자산투자(억 위안)	-	-	788	949	1,090	1,181.29	1,272.26
국내 소비	사회소비품소매액(억 위안)	-	-	690	802	915	-	-
	재정	재정수입(억 위안)	-	-	269	299	322	-
	재정지출(억 위안)	-	-	312	359	379	-	-
수출입	수출(백만 달러)	9.3	-	46,557.0	62,962.1	77,846.0	101,491	136,100
	수입(백만 달러)	7.4	-	40,674.4	54,437.3	69,437.0	81,303	101,303
외국인 직접 투자	계약건수(건)	-	-	1,917	2,254	-	-	-
	계약액(백만 달러)	-	-	3,544.0	4,846.9	4,121.0	-	-
	실행액(백만 달러)	-	-	3,191.0	3,623.4	2,350.0	2,969.1	3,269.0

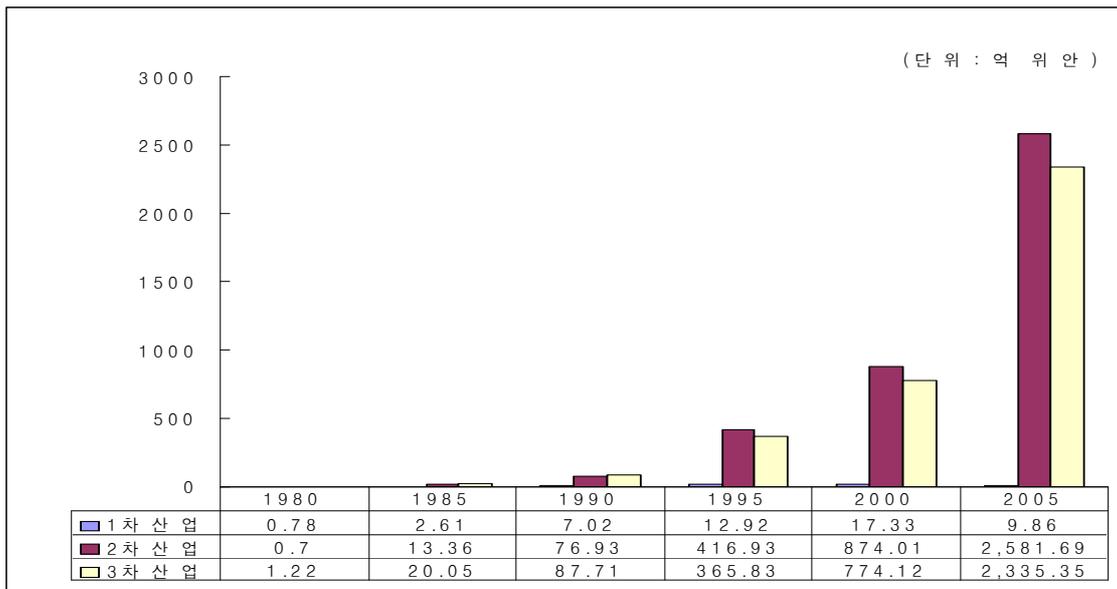
자료 : 深圳年鑑, 2005. 深圳年鑑編纂委員會 編, [www.sz.gov.cn](http://www.sz.gov.cn) 참조.

○ (산업구조 변화) 특구 설립 이전 농수산업 위주의 산업 구조에서 설립 후 제조업과 상업, 무역, 부동산 등 2, 3차 산업 위주의 산업구조로 재편됨

- 산업구조 고도화 : 심천 특구는 공업이 전반적인 산업발전을 견인하고 있으며, 전자, 방직, 식품음료, 경공업, 기계, 석유화학, 전자재 등 2,000여 종의 공산품이 생산되고 있음

· (하이테크 산업 육성 계획) 부가가치가 높은 전자통신, 정보화 산업에 대한 투자 및 정책의 우선 순위를 부여하여 2005년에는 1차 : 2차: 3차 산업 비중이 0.2% : 52.4% : 47.4%로 나타나는 등 3차 산업이 꾸준히 성장하고 있음

< 심천 경제특구 산업별 GDP 추이 >



자료 : 深圳年鑑, 2005. 深圳年鑑編纂委員會 編, [www.sz.gov.cn](http://www.sz.gov.cn) 참조.

## 2) 청도 공단

○ (개관) 청도공단은 1984년 설립되어 20여년의 개혁·개방과 산업구조의 부단한 개선을 통해 전자통신, 정보가전, 화공·고무, 식품·음료, 자동차·선박, 의류 등 6대 주력산업의 기틀을 마련함

- **현황** : 2006년 청도시의 국민총생산(GDP)은 3,206.6억 위안으로 전년 대비 15.9% 증가하였고, 이는 개혁개방을 시작한 1983년 청도시 GDP 60.8억 위안의 53배에 달하는 수치임
- **경제 성장** : 1983년 이후 청도시의 연평균 경제성장률은 12.3%를 기록하면서 비약적으로 발전하여, 2005년 종합 실질 경제력이 중국 도시 중 10위를 차지
- **외국인 투자 유치** : 2005년 말까지 청도시는 192개 국가 및 지역과 무역을 하고 있으며, 포춘지 선정 세계 500대 기업 중 77개 기업이 청도에서 142개의 프로젝트에 투자하고 있음

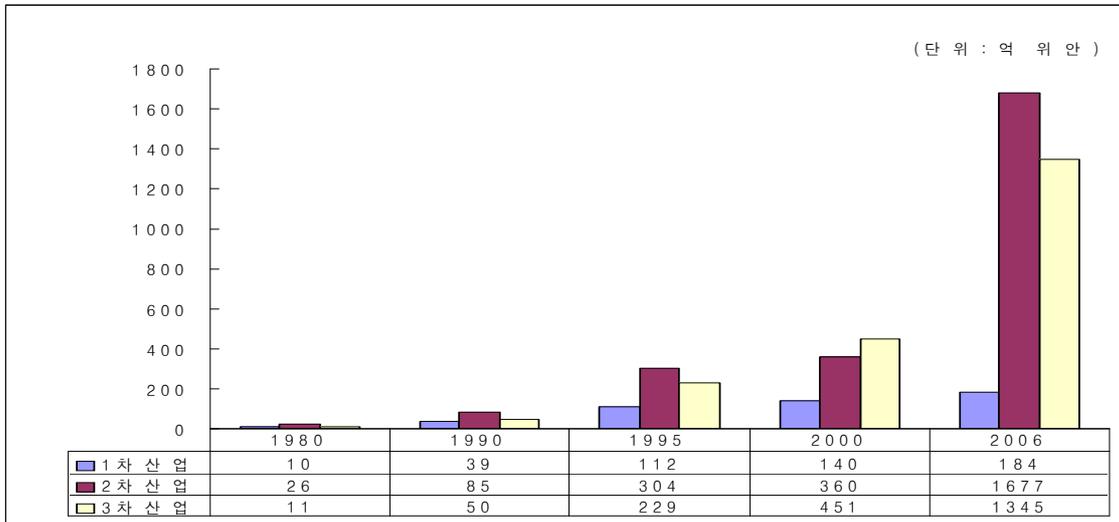
〈 청도시 주요 경제 지표 〉

항목	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
인구 (만 명)	703.0	706.6	710.5	715.7	-	-	740.9	749.38
GDP (억 위안)	857.8	951.0	1,288.9	1,692.0	1,780.3	2,163.8	2,695.5	3,206.6
재정수입(억 위안)	45.3	68.0	91.6	95.7	-	-	176.3	-
고정자산총투자(억 위안)	217.0	296.6	487.0	676.1	-	739.4	-	-
사회상품소매총액(억 위안)	62.2	71.2	87.1	126.0	-	-	-	-
외자항목수(개)	75	55	59	124	-	-	-	-
실제이용외자(억 달러)	22.1	23.1	31.3	47.3	-	-	-	-
수출입총액(억 달러)	-	108	-	-	-	269.9	330.2	365.6

자료 : [www.stats-qd.gov.cn](http://www.stats-qd.gov.cn) 및 <http://www.qingdaochna.com> 참고

- (산업 구조) 청도시는 1980년 1차 산업 비중이 21.3%를 차지하였으나 산업 구조 조성을 통해 2006년 그 비중이 5.7%로 줄어든 반면 IT 산업을 필두로 하는 첨단 기술 산업 발전에 주력하여 경제구조 조정에 성공함
- 다양한 2, 3차 산업의 동시 발전을 통한 높은 경제성장률을 유지하고 있으며, 특히 3차 산업의 3개 기간산업은 수송 및 통신업, 도소매 무역·음식업, 금융보험법 등으로 이 세 업종이 3차 산업 총생산액의 40%를 차지함

< 청도시 산업별 GDP 추이 >



자료 : www.stats-qd.gov.cn 및 http://www.qingdaochina.com 참고

3) 개성공단 현황

○ (현황) 2007년 9월말 기준으로 개성공단의 누적생산액은 2억 1,300만 달러를 기록하였고, 10월 초 현재 개성공단 북측근로자는 총 19,433명에 달함

- 활성화되고 있는 개성공단 사업 : 2007년 8월말 기준으로 누적수출액은 4,809만 달러를 기록하는 등 사업이 활성화 및 안정화 단계에 접어들고 있음

< 개성공단 제품의 수출 추이 >

(단위 : 천 달러)

기간	2005	2006	2007.1분기	2007.4	2007.5	2007.6	2007.7	2007.8	합계
계	866	19,825	8,380	2,996	3,510	3,307	2,818	3,261	44,963

자료 : 임을출, 『북한 경제특구와 남북경제통합』, 동북아시아위원회 주최 세미나(10.16) 발표문 p. 9

- 개성시내 기업소 간 위탁가공 : 입주기업 가운데 4개 업체는 개성시내 사업소와의 위탁가공을 통해 개성공단 뿐 아니라 개성시내와의 협력을 통해 사업을 진행하고 있음
- 북측 근로자의 1인당 생산액 증가 : 1인당 생산액은 화학 1,948 달러, 기계금속 1,758 달러, 섬유 870 달러 등 업종별로 차이를 보이기는 하나 2007년 1월~7월 생산액이 1,225 달러로 전년 동기 대비 20% 증가하였음

#### 4) 발전 개요 및 개발 단계 비교

##### ○ 발전 개요 비교

- **심천특구 발전 개요** : 인구가 31.4만 명에 불과한 작은 어촌이었으나 1979년 보안현에서 심천시로 개편되고, 1980년 경제특구가 설치되어 대외 개방형 경제 특구로 성장하였음
- **청도공단 발전 개요** : 1985년 착공된 청도공단은 중화학·임항공업·국제무역·농업·관광개발·행정 비즈니스 중심구역 등 6개 기능 구역으로 구분
- **개성공단 발전 개요** : 2000년 공단 건설을 시작하여, 2007년 9월 현재 시범단지 15개 기업을 포함하여 1차 본단지 24개 기업·기관이 가동 중임

##### ○ 개발 단계 비교

- **심천특구 개발 단계** : 심천특구는 3단계에 걸친 개발 계획을 실행하고, 국제적인 시장 변화에 대응한 산업구조 선진화에 성공하여, 1995년 이후 IT 산업으로 특화함으로써 국내외 경제에서 선도적 역할을 지속할 수 있었음
  - **(1단계 개발)** 1980~1985년의 특구 건설 초기 단계에는 홍콩 대자본가들이 중국 정책을 신뢰하지 않아 심천특구에 투자하지 않았고, 홍콩의 중소기업가들만 투자하였으며, 이 역시 일부 제조업에 대한 소규모 투자에 국한
  - **(2단계 개발)** 1985년부터 외국 설비 수입을 통해 심천에서 재화를 생산 가공하는 중계무역을 통해 성장하였고, 1996년부터 특구운영전략을 수입대체전략

- 에서 수출전략으로 변경하여 1992년에는 전체 생산의 75%를 수출
- **(3단계 개발)** 1992년부터 첨단산업으로의 전환을 시도하여 2000년에는 첨단산업의 비중이 48%를 차지하게 되고, 주변의 동관과 주해는 세계에서 가장 큰 전자산업 위탁가공단지로 성장
- **청도공단 개발 단계** : 청도시는 20여 년간에 걸쳐 지역 기초시설 건설을 위해 약 300억 위안(약 3조 7천억 원)의 자금을 투입하여 현대화된 항구, 중화학 공업, 국제무역, 관광개발 등을 시행하여 발전함
- **(1단계 개발)** 청도시는 1986년 중앙 정부의 직접 관할을 받는 계획단열시로 지정되어, 성급(省級) 경제관리 권한 획득하고, 경공업위주의 임가공 생산기지형 공단으로 성장
  - **(2단계 개발)** 1992년 청도 첨단기술산업개발구가 설립되고, 국무원의 비준을 거쳐 국가급 첨단기술구로 지정되어 1993년부터 정식 운영되어 산업구조 선진화가 진행됨
  - **(3단계 개발)** 1996년부터 개발구, 첨단기술 산업구와 관광개발구 등 3개 구역이 연계된 현대화 도시 기반이 형성되어 투자환경이 빠르게 개선됨
- **개성공단 개발 단계** : 개성공단 조성 계획은 3단계로 구분하여 추진되고 있으며, 2007 남북정상선언을 통해 2단계의 조속한 추진이 합의됨
- **(1단계 개발)** 2007년까지 시범단지 조성 및 1단계 부지(100만 평) 분양 가동 완료 계획이며, 노동집약 업종 유치, 투자 및 생산 환경의 조성을 목표로 함
  - **(2단계 개발)** 2009년까지 경공업, 기계, 금속 등 중공업, 의료기기 등 도시형 업종을 집중 육성하여, 첨단산업 기반을 형성하고 세계적인 수출전진기지 구축을 목표로 함

- (3단계 개발) 2012년까지 중화학공업과 첨단산업설비 분야의 복합공업단지로 발전하여 다국적기업을 유치하고, 동북아 경제거점으로 육성하여 대규모 수출이 가능할 것으로 기대됨

< 개발 단계 비교 >

		심천 경제특구	청도공단	개성공단
1 단계 개발 계획	시기	1980~1985년	1985~1990년	2002~2007년
	추진 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 호텔, 도로, 사회간접자본 건설</li> <li>- 홍콩 중소기업만 제조업 일부 소규모 투자</li> <li>- 중국 중앙정부와 광둥성 정부는 사회간접자본을 위해 200억 위안(약 100억 달러) 투자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 청도시는 1986년 계획 단열시(중앙 정부의 직접 관할을 받는 도시)로 지정되어, 성급(省級) 경제관리 권한 획득</li> <li>- 경공업위주의 임가공 생산기지형 공단</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시범단지 조성 및 1단계부지(100만 평) 분양 및 가동 완료</li> <li>- 노동집약적 업종 유치, 투자 및 생산 환경의 조성</li> </ul>
2 단계 개발 계획	시기	1985~1992년	1991~1995년	2007~2009년
	추진 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국에서 설비 수입, 심천에서 재화를 생산·가공하여 중국 내륙에 판매하는 중계 무역 수행</li> <li>- 1986년부터 외향적 경제 체제, 수출전략으로 정책 변경</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1992년 국무원의 비준을 거쳐 청도보세구 설립, 1993년 정식 운영</li> <li>- 1992년 청도 첨단기술 산업개발구가 설립되고, 국무원의 비준을 거쳐 국가급 첨단기술구로 지정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세계적인 수출전진기지 구축</li> <li>- 경공업, 기계, 금속 등 중공업, 의류기기 등 도시형 업종</li> <li>- 첨단산업 기반 형성</li> </ul>
3 단계 개발 계획	시기	1992년~현재	1996년~현재	2009~2012년
	추진 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 첨단기술 지향 산업으로 전환</li> <li>- 세계에서 가장 큰 전자산업 위탁가공단지 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현대화된 항구, 중화학공업, 국제무역, 관광 개발 등을 시행</li> <li>- 개발구, 첨단기술 산업구와 관광개발구 등 3개 구역이 연계된 현대화 도시 기반 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중화학공업과 첨단 산업설비 분야의 복합 공업단지로 발전</li> <li>- 다국적기업 유치, 동북아 경제거점으로 육성 대규모 수출 기대</li> </ul>

자료 : 이영선 외, 『대북투자, 어디에 어떻게』 연세대학교 통일연구원, 2003. 및 『인천-개성 연계 발전 추진 전략』, 2005. 인천광역시 참고.

### 3. 중국과 북한의 경제특구 성공 조건 비교<sup>3)</sup>

#### 1) 제도적 조건 비교

##### ○ 특구 관련 법제 구축

- **심천특구 관련 법제** : 초기 1981년에는 『심천경제특구조례』 등의 초안을 통해 경제특구의 기본틀을 갖추다가 1992년 수권입법권<sup>4)</sup>을 부여받아 2004년까지 총 152개의 법규 제정, 101회의 법규 수정, 법규 폐지 15건, 규장수정 65회, 규장폐지 46건 등의 입법을 통해 법제 인프라를 성공적으로 구축
  - **(관할 정부의 자주권 인정)** 관할 정부가 자율적으로 개개의 법률을 제정할 수 있도록 하는 수법입법권을 부여하고, 일정 규모 이하의 투자 계획에 대한 심사 및 허가권과 외화 수입에 대한 관할권 인정 효율적 관리 체제 구축
  - **(외국인 투자 관련 제도 정비)** 초기 사회간접자본 건설에 정부와 국내 금융기관의 지원 및 『심천경제특구 외상투자조례』 등 관련 법규의 제·개정을 통해 외국인이 특구에 기업을 설립·투자하는데 편리와 혜택을 제공함<sup>5)</sup>
  - **(각종 동포 투자 우대 규정 마련)** ‘화교투자우대를 위한 국무원 규정’, ‘대만 동포의 경제특구 투자에 대한 특별우대 방안에 대한 국무원 규정’ 등 법률적 우대장치를 마련하여 동포 자본 유입을 장려함<sup>6)</sup>
- **청도공단 관련 법제** : 청도공단의 경우 별도의 행정구역이 아니기 때문에 소재 시 정부의 법제가 적용되나 특별히 『경제특구와 연해 14개 항구도시의 기업소득세와 공상통일세의 감면에 관한 임시 규정』 과 『국무원 외상투자 장려에 관

3) 개성공업지구관리위원회, 『개성공업지구 투자안내』, 2007. kotra, 『북한의 개방 전망과 개성공단』, 2006. 및 『인천-개성 연계 발전 추진 전략』, 2005. 인천광역시 참고.

4) 전국인민대표대회 상무위원회는 1992년 7월 1일 「심천시 인민대표대회 및 그 상무위원회와 심천시 인민정부에 각각 법규와 규장을 제정하여 심천경제특구에 실시하는 권한을 수여하는 것에 관한 결정」을 통과시켜 수권입법권을 심천시 인민대표대회 및 상무위원회에 부여하여 심천경제특구의 각종 단행법규를 제정할 수 있도록 함.

5) 1980년~1985년 사이 기본건설투자의 경우 중앙정부의 투자 비중이 26%, 국내 금융기관의 대출 비중이 35%인 반면, 외자의 비중은 25%에 불과하였음. 반면, 1990년대 들어 경제특구가 안정적으로 성장하고 투자환경이 갖추어지면서 정부나 국내 금융기관의 비중은 급격히 줄어들었음.

6) 1986년 심천경제특구의 외자도입액 중 화교자본이 79%를 차지.

한 규정』 등에 따른 투자우대 규정이 적용됨

· (투자 우대 정책) 인재 유치를 위한 우선 입주권 등의 각종 우대조치를 시행하는 한편, 특히 하이테크 산업, 기초시설 분야, 농업 분야, 토지 분야 등 4가지 분야에 대해 지방소득세 면제·감면 등 다양한 세제 혜택 부여

- 개성공단 관련 법제 : 『개성공업지구법』 및 16개 하위규정을 남북이 협의하여 제정·시행하고 있으며, 남한 법령을 토대로 회계검증준칙 등 33개 사업준칙을 제정·시행중이며, 추가 11개 준칙이 남북간 협의중임

○ 각종 세제상의 혜택

- 조세제도 : 개성공단의 기업소득세, 재산세, 영업세 등의 세제 혜택은 중국 특구 및 공단의 세제 혜택과 비슷하거나 유리한 수준임

· (개성공단의 기업소득세) 결산 이윤의 14%이나 하부구조 및 건설업·첨단과학기술·경공업 분야의 경우에는 10%를 적용하며, 이윤이 발생하는 해부터 5년간 면제 및 다음 3년간 50% 감면 혜택을 부여하고 있음

· (개성공단의 개인소득세) 월 소득 30%의 기초공제 후 월 소득액에 따라 4~20%의 세율을 적용하고 있음

· (중국공단의 기업소득세) 국가급 개발구(청도공단은 국가급에 해당) 입주기업에 주던 15% 기업소득세 혜택이 철폐되어 기업소득세율이 22~23%로 오를 것으로 전망되는 등 중국 정부가 외자 기업에 제공하던 각종 직간접 우대 혜택이 축소되거나 철폐되는 과정에 있음

< 조세제도 비교 >

	심천경제특구	청도공단	개성공단
기업소득세	기본세율 15% 경영기간 10년 이상인 기업은 2년간 면제, 3~5년은 절반감면	15% 소득세율 적용 경영기간 10년 이상인 기업은 2년간 면제, 3~5년은 절반감면	당기순이익의 14% 경영기간 15년 이상이면 이윤발생년도부터 5년간 면제, 면제종료 후 3년간 50% 감면
재산세	원래 건축물 가격의 70%를 과세표준으로 하여 1.2%의 세율 적용, 건물 소유 등록부터 3년간 면제	원래 건축물 가격의 70%를 과세표준으로 하여 1.2%의 세율 적용, 건물 소유 등록부터 3년간 면제	건물 취득 당시 가격을 과세 표준으로 하여 0.1~1%의 세율 적용, 건물 소유 등록시부터 5년간 면제
영업세	매출액의 3~5% (오락부문 10~20%)	매출액의 3~5% (오락부문 10~20%)	매출액의 1~2% (오락부문 7%)

○ 유연한 노동 규정 및 저렴한 임금

- 노동제도 및 임금 : 개성공단의 경우 양질의 노동력이 중국보다 저렴하게 제공된다는 점에서 우수한 노동력(가)이 최고의 비교우위로 평가되나, 고용의 유연성 부족 등 인사관리에 관한 기업 자율성 확보는 개선 과제로 지적됨

< 노동제도 및 임금 비교 >

	심천경제특구	청도공단	개성공단
인력채용	노동시장에서 자율 채용	청도경제개발구 직업소개서비스센터나 노동력시장을 통해 채용	노력알선기업을 이용한 간접채용원칙
최저임금	주 40시간 100 달러	주 40시간 80 달러	주 48시간 52.5 달러
사회보장	급여 총액의 30%	급여 총액의 30%	급여 총액의 15%
임금인상률	10~17%	10% 상회	연 5%이내(법규로 제한)

○ 토지 이용 관련 혜택

- 토지제도 : 개성공단은 50년간 배타적 토지이용권을 부여하고, 토지사용료를 계약체결일로부터 10년 후부터 매년 납부하도록 규정된 반면, 중국의 경우 외국 기업의 토지사용료 면제 혜택이 폐지되었음
- 개성공단의 경우 분양가나 평당 건축비가 중국과 비교하여 높은 수준을 보이고 있으나, 개성 인프라 개발이 중국에 비해 초기 비용이 높다는 것을 감안할 때 공단 개발이 진행될수록 단위당 개발비는 체감할 것으로 예상

< 토지제도 및 가격 비교 >

	심천경제특구	청도공단	개성공단
토지사용료	2007년 1월부터 외국기업의 토지사용료 면제 혜택 폐지, 평당 6~15달러	평당 10달러	50년간 배타적 토지이용권, 계약체결일부터 10년 후 매년 납부, 평당 3 달러 수준
분양가	평당 10만원 (35달러/m <sup>2</sup> )	평당 4.8만원 (14.5달러/m <sup>2</sup> )	평당 14.9만원 (46달러/m <sup>2</sup> )
평당 건축비	60~80만원	50만원	115~285만원

- 7) 2007년 9월 4일 아파트형 공장에 처음 입주한 의류 전문기업 '팀스포츠'는 북측 인력 19명을 배정받아 생산 교육을 시작한 뒤 16일 만에 첫 제품(마라톤 의류)을 남측에 반입하였다. 중국이나 베트남 같은 지역에서 생산하기 힘든 소량 주문(50장~200장)을 10일 이내로 완성품을 생산반입하여, 개성공단이 의사 소통, 물류 등의 어려움이 있는 해외와는 달리, 소량 주문이 잦은 중소기업의 효율성을 극대화시켜 줄 수 있다는 사례를 제공하였다.

2) 물리적 조건 비교

○ 인프라의 구축

- **교통 인프라** : 개성공단은 중국 유사공단에 비해 철도 등 인프라가 불리한 위치에 있으나 인천항과 인천공항과의 연계 및 경의선 도로의 활성화로 경쟁력을 지닐 수 있음

< 교통 인프라 비교 >

	심천경제특구	청도공단	개성공단
도로	고속도로는 주강삼각주 전 지역을 커버하고 있으며, 전국 최초로 준고속도로를 건설, 운용	청도공단과 청도시를 연결하는 교주만고속도로는 총 66km 이고, 청도 국제공항까지 53km 제남-청도 고속도로 연결, 연대-청도 1급도로 등 통해 전국 각지 연결	경의선으로 남측(통일대교 북단)과 북측(개성) 연결, 개성-개풍간 도로, 개성-판문간 도로, 개성-장풍간 도로 등 도시계획도로가 발달
철도	중국 대륙을 관통하는 주요 철도노선인 북경-광주선과 북경-홍콩선이 심천을 경유	청도공단이 위치한 황도 기차역으로부터 교주까지 39km 이고 전만항까지 4km	경의선 문산역-개성역 공사 완공, 평부선(경의선의 평양-개성구간)은 총 187km (개성시내 구간 21km)
공항	보안국제공항, 홍콩공항까지 육로로 1시간 거리	청도공항까지 53km	인천공항까지 50km
항구	9개 항만이 있으며, 심천항은 세계 6대 컨테이너 처리 항구임	청도항은 중국 대륙항구 중 최대의 컨테이너·원유·광물 석·현대화 석탄 부두	인천항을 활용할 수 있는 입지여건(인천항은 서해안 최대의 상항-商港)

- **생산 인프라** : 개성공단의 통신, 전력 용수 등 인프라는 중국에 비해 현저히 떨어지나, 초기 투자기간이 지나면 통신, 전력 등 인프라 구축에 대한 남한과의 협력으로 빠른 속도로 인프라 환경이 개선될 여지가 큼
- 2007 남북총리회담에서 내년부터 개성공단 인터넷과 유무선 서비스를 위한 1만회선 능력의 통신센터를 금년 내 착공하여, 내년말 완공하기로 합의

< 생산 인프라 비교 >

		심천경제특구	청도공단	개성공단
통신	전화	신규 건축물 광케이블 포설율은 100%에 달하며 통신 네트워크는 중국 최고임	10만 대 용량의 전화시스템설치, 각종 통신기술 중국 최고 수준, 이동전화 모든 지역 사용 가능	남측의 KT 문산전화국에서 북측 개성전화국 경유, 개인용 통신은 매우 빈약한 상태
	인터넷	전 시가지를 커버하는 초고속 정보통신 네트워크 구축	ADSL, 광케이블을 통해 인터넷 사용 가능, 120mb/s	현재 인터넷 사용 불가
전력		양호한 전력 사정(2002년 연간 발전량은 352억 kWh)	산동성 전기망에서 공급되며 전력공급 충분(황도발전소 전기 용량은 67만kW로 산동성 4대 화력발전소 중 하나)	개성시 전력으로 전력소요량 총당이 어려워 남측 문산배전소에서 지원(단계 10만 kW)
수자원	용수	1일 용수 공급능력 412만 톤, 공급량 10.8만 톤	4개의 정수시설 보유, 1일 용수공급량 22만 톤	1일 평균사용공급수량은 약 3만 톤(임진강 상류 백학댐 축조 예정)
	오폐수	1일 오폐수 처리능력 10만 톤	1일 4만 톤 오수처리장 건설	1일 3만 톤 오수처리장 완공

○ 배후 지역을 고려할 때 지리적으로 유리한 입지 조건

- 심천특구의 입지 조건 : 홍콩과 심천은 주장삼각주라는 지역경제권 측면에서 국제금융과 물류, 첨단산업 등을 중심으로 하나의 경제특구권역을 형성
  - (전략적 입지 선정) 홍콩, 마카오 및 대만과의 경제적 보완관계에 따라 동포 자본을 타겟으로 한 외자 유치 및 세계 시장과 국내 시장에 대한 수출입 창구 역할이 가능한 입지조건의 선정은 유효적절한 것으로 평가됨
  
- 청도공단의 입지 조건 : 청도공단은 도로, 철도, 항공 등 모든 방면에서 입체적인 교통망이 형성되어 있으며, 청도항은 중국 최고의 국제컨테이너 중계항
  - (입지 조건) 청도공단은 황해의 해변, 교주만 서해안에 위치하고 있고, 환발해 경제권에 자리하고 있어 대청도 전략 핵심 지역임

- 개성공단의 입지 조건 : 서울과 약 60~70km 떨어진 수도권 공단으로 개성공단 생산품의 소비와 유통은 물론, 남한의 SOC와 기발 시설의 활용이 가능
- (입지적 장점) 개성공단은 인천항과도 연결됨으로써 서울(금융·회계)~인천(물류)~개성의 삼각 경제벨트(triangle economic belt)는 물론, 동북아의 물류 거점으로 발전할 수 있는 입지적 장점을 보유하고 있음

< 중국 특구 및 공단과 개성공단 비교 >

	심천 경제특구	청도공단	개성공단
지리적 위치	- 광둥성 남부 연해 지역 - 홍콩과는 약 40km 거리	- 산둥성 교주만 - 서해안	- 황해북도 개성시 및 판문군 일대 - 서울과 60km, 평양과 160km 거리
면적	- 전체 면적 : 1,952.84km <sup>2</sup> - 특구 면적 : 395.81km <sup>2</sup>	- 220km <sup>2</sup>	- 65.7km <sup>2</sup> (2,000만 평) · 공단부지 : 800만 평 · 배후도시 : 1,200만 평
인구	- 이민도시 · 31.4만 명(1979년) → 191.6만 명(1989년) → 846.4만 명(2006년)	32만 명	21만 명

자료 : [www.sz.gov.cn](http://www.sz.gov.cn) 및 『인천-개성 연계 발전 추진 전략』, 2005. 인천광역시, 『동북아 협력시대의 북한 경제특구 활용 전략』, 국토연구원, 2004. 참고.

3) 기타

○ 정부의 행정적 지원과 역량 집중

- 심천특구에 대한 정부의 행정적 지원과 역량 집중도 : 지도층의 강력한 개혁 개방 의지와 이에 따른 정부의 행정적·제도적 지원이 가장 큰 성공 요인 중 하나로 지적됨
- (개혁을 수반한 개방) 상부구조인 정치·제도의 개혁과 하부구조인 경제 개방이 동시에 진행되어 발전 단계상 충돌이나 지체 현상이 최소화됨

- 특구의 성과에 대한 수차례의 논쟁에도 불구하고 1992년 등소평의 남순강화<sup>8)</sup> 등 최고지도자들의 개혁·개방 정책 지지로 지속적 발전
- **청도공단에 대한 행정적 지원과 역량 집중도** : 청도경제기술개발구 관리위원회는 행정 효율성 제고를 위해 15개 부서를 한 곳에 모아 일괄 신청, 처리가 가능하게 하여 시간을 50% 이상 단축시키는 'ONE STOP SERVICE' 방식으로 신속한 서비스 제공
  - **(행정 편의 제공)** 외국인 직접투자 서비스센터에서 전문인원이 책임지고 투자 기업에 대해 회사 생산개시 전까지 모든 수속 무료 대행 서비스 제공
- **개성공단에 대한 행정적 지원과 역량 집중도** : 개성공업지구관리위원회에서는 기업 창설 승인·등록 및 각종 영업 허가, 건설 인·허가, 기반시설 관리 등 공단 관리, 행정지원, 경영활동 지원 업무를 수행하여 기업 활동을 지원
  - **(제도적 취약점)** 외자기업에 대한 서비스 시스템이나 기업 활동에 필요한 금융 및 보험 관련 제도 확보가 매우 미흡한 상황이며, 원산지 규정의 경우 북한 개성공단에서 생산된 제품은 미국시장 접근이나 일본 시장 수출이 용이하지 않은 상태임

#### ○ 정부의 정책에 대한 신뢰 획득

- **심천 정부 정책의 신뢰도** : 중국 심천특구의 경우도 특구 건설 초기 단계에 투자자들이 중국 정책을 신뢰하지 않았으나, 정부의 적극적 노력으로, 점차 투자수익성에 대한 신뢰가 고조되면서 외자유치에 성공함

8) 1989년 톈안먼(天安門) 사태를 겪고 난 후 덩샤오핑은 공직에서 물러났다. 그러나 1992년 1월 선전(深圳), 우창(武昌), 주하이(珠海), 상하이(上海) 등 남방지역을 방문하며 강력한 개혁·개방을 독려하는 남순강화(南巡講話)에 나서 세상을 놀라게 했다. 남순강화는 중국 경제 발전에서 매우 큰 의미를 지닌다. 중국은 덩샤오핑의 등장 이후 계획경제를 부정하고 시장경제를 주장했다. 그러나 1992년 옛 소련의 붕괴는 엄청난 혼란을 불러일으켰다. 시장경제에 이의를 제기하고 계획경제로 회귀하자는 견해가 불거졌고, 개혁·개방은 중대한 기로에 섰다. 덩샤오핑은 이때 남순강화라는 결단을 내린 것이다.

· 그러나 최근 중국 정부의 잦은 정책 변화로 인해 정책의 신뢰도가 떨어지고 있음<sup>9)</sup>

- **청도 정부 정책의 신뢰도** : 청도공단의 경우 중국 정부 정책 추진의 일관성 부족이 진출기업의 대표적인 애로사항 중 하나로 지적되고 있음<sup>10)</sup>

- **북한 정부 정책의 신뢰도** : 북한 정부의 정책 추진의 일관성 및 신뢰도에 대한 의문이 제기됨

· 6자회담의 북핵 합의 및 2007 남북정상선언의 성실한 이행과 개성공단 투자 유인 정책의 지속적 확대로 신뢰도를 회복해야 함

#### ○ 쾌적하고 편리한 생활환경

- **심천특구의 생활환경** : 현재 심천은 2005년 종합도시경쟁력은 상하이에 이어 2위를 차지하는 등 중국에서 가장 발전된 도시의 하나로서 성숙한 면모를 보이고 있음

· 치안이나 환경 문제도 각별히 신경을 쓰고 있고, 국제 화원 도시라고 불릴 만큼 녹화가 잘 되어있음

- **청도공단의 생활 환경** : 청도공단 녹화율은 44%로 '중국인 거주환경상'을 수상

9) 대한상공회의소가 2007년 3월 중국 현지에서 400개 중국한국상회 회원사를 대상으로 '중국 진출기업의 경영환경 실태'를 조사한 결과에 따르면, 중국 진출 기업들의 경영 애로 사항 가운데 '노무관리'를 어려움으로 꼽은 기업이 82.6%로 가장 많았다. 노무관리를 애로로 지적한 업체들이 밝힌 세부항목별 어려움(단수응답)은 '인건비 상승'이 35.2%로 가장 많았고, △사회보장 부담금 증가(29.2%) △전문인력 부족(16.1%) △높은 이직률(11.7%) 등 순으로 나타났다. 이와 함께 중국 내수시장을 개척하는데도 현지기업과의 경쟁이나 현지에 대한 시장 정보가 부족해 어려움을 겪는 것으로 나타났으며(55.0%), 중국정부의 잦은 정책변화(53.7%)도 기업들의 경영결정을 혼란스럽게 하는 것으로 조사됐다. 세수문제(40.1%) 역시 경영상 애로사항으로 지적되었다.

10) 강승호·김진경, 『청도 진출 인천기업 실태 조사』, 인천발전연구원, 2004. pp. 21~23

한 바 있으며 2004년에는 ISO 14000 국가시범지역에 선정되었고, 2005년에는 국가 생태시범지역으로 선정됨

- **북한의 생활환경** : 현재 개성 지역의 생활환경은 중국과는 비교할 수 없을 만큼 낙후되어 있으나, 개성공단 2단계 사업에서는 생활상업구역을 중심으로 생활환경 개선이 이루어질 것으로 예상됨

#### 4) 종합 비교

○ (개요) 중국 특구와 개성공단의 성공 조건을 비교 분석하여, 개성공단이 중국 특구보다 불리한 조건으로 분석되는 경우 이에 대한 개선 과제 및 시사점을 도출하고자 함

#### ○ 제도적 조건

- **특구 관련 법제 구축** : 개성공단의 법제는 매우 초보적인 단계로 앞으로 체계적인 법제 구축을 위해 심천특구와 같이 수백 개의 하위 규정이 제정되어 법제 지원이 완비되어야 함
- **각종 세제상의 혜택** : 중국의 경우 기존 기업소득세 혜택이 15%였으나 22~23%로 인상될 것으로 전망되어 현재 14%인 개성공단이 중국에 비해 유리할 것으로 보임
- **유연한 노동 규정 및 저렴한 임금** : 중국의 경우 노동시장을 통한 자율 채용이 가능하나, 개성공단은 노력알선기업을 통한 간접 채용 원칙이 적용되고 있어 고용 유연성이 부족함
  - 그러나 이로 인해 이직률이 매우 낮고, 임금 조건은 중국보다 저렴하여 중국보다 좋은 여건임

- **토지 이용 관련 혜택** : 개성공단은 50년간 배타적 토지이용권을 부여하는 반면, 중국의 경우 외국 기업의 토지사용료 면제 혜택이 폐지되어 개성공단이 좋은 여건임

○ 물리적 조건

- **인프라의 구축** : 개성공단은 중국 특구보다 인프라 여건이 열악하나 남측과의 경협사업의 확대·발전에 따라 남측 인프라를 활용할 경우, 물리적 조건의 우위를 차지할 수 있음
  - **(교통 인프라)** 개성공단은 중국 유사공단에 비해 교통 인프라가 절대적으로 불리한 위치에 있으나 인천항 및 인천공항과의 연계, 경의선 도로의 활성화로 개선될 경우 경쟁력을 갖출 수 있음
  - **(생산 인프라)** 개성공단의 통신, 전력, 용수 등 인프라는 중국보다 열악하나 남측과의 긴밀한 협조를 통해 환경이 개선될 경우, 특히 통신 부문의 우위를 점할 수 있음
- **배후 지역을 고려할 때 지리적으로 유리한 입지 조건** : 홍콩과 심천은 주장 삼각주 지역경제권을 형성하고 있고, 청도는 환발해 경제권에 자리하고 있어 입지 조건이 우수하나, 개성의 경우도 남측 수도권과 북측 평양권과 인접하여 입지적 장점을 보유하고 있어 중국과 유사한 경쟁력을 가짐

○ 기타

- **정부의 행정적 지원과 역량 집중** : 북한 정부의 경우 남북정상선언 및 남북총리회담 합의 등을 통해 적극적인 의지를 표명하고 있으므로, 남한 정부도 남한 사회의 공감대 형성을 위한 노력이 필요함
- **정부의 정책에 대한 신뢰 획득** : 심천의 경우 지방 정부의 적극적인 노력으로 투자수익성에 대한 신뢰가 고조되어 외자유치에 성공하였으나, 최근 중국 정부

의 잦은 정책 변화로 신뢰도가 떨어지고 있음에도 북한은 정부 정책 전반에 대한 국제사회의 신인도가 낮아 북한 당국의 노력이 필요함

- **쾌적하고 편리한 생활 환경** : 중국 특구는 치안과 환경 및 녹화 사업에 관심을 기울여 중국내에서 발전된 도시로서의 성숙한 면모를 보이고 있으나, 북한 특구의 생활 환경은 매우 낙후하여 적극적 개발이 필요한 상황임

〈 중국과 개성공단의 성공 조건 비교 〉

성공 조건		중국 특구	개성공단	비교
제도적 조건	특구 관련 법제 구축	수권입법권 등을 통한 법제 인프라 완비	개성공업지구법 등	관리위원회의 기능이 중국보다 미비
	각종 세제상의 혜택	기업소득세 15%, 22~23%로 인상 전망	기업소득세 14%	중국과 유사
	유연한 노동 규정 및 저렴한 임금	노동 시장을 통한 자율 채용, 주 40시간 80~100달러	노력알선기업을 통한 간접 채용, 주 48시간 52.5달러	고용 유연성 미흡, 낮은 이직율과 임금 조건은 좋은 여건
	토지 이용 관련 혜택	외국 기업 토지사용료 면제 혜택 폐지	50년간 배타적 토지 이용권 부여	중국보다 좋은 여건
물리적 조건	필요한 인프라의 구축	우수한 교통 및 생산 인프라의 구비	각종 인프라에 대한 초기 투자 단계	중국보다 낙후, 남측과 연계 발전 필요
	배후 지역을 고려할 때 지리적으로 유리한 입지 조건	지역경제권 형성 (심천 : 홍콩과 인접한 주강삼각주, 청도 : 환발해 경제권)	서울~인천~개성 삼각경제벨트	중국과 유사
기타	정부의 행정적 지원과 역량 집중	지도층의 강력한 개혁 개방 의지 및 정부의 행정 및 제도 지원	북한 당국의 적극적 의지, 남한 사회의 공감대 부족	남한 사회의 공감대 형성 필요
	정부의 정책에 대한 신뢰 획득	정책 추진의 일관성 부족이 지적됨	정부 정책 전반의 국제적 신인도 저조	북한 당국의 대외 신인도 제고 필요
	쾌적하고 편리한 생활 환경	치안, 환경, 녹화 사업 등이 우수함	낙후함	북한 개발 필요

#### 4. 개성공단에 주는 시사점

##### ○ 제도적 측면 : 특구 관련 법제 정비

- **특구 자주권 강화** : 관리위원회가 특구 발전을 위해 필요한 조치를 수행할 수 있도록 기능을 강화해야 함
- 장기적으로 심천의 경우처럼 수권입법권을 부여하는 포괄적인 방안을 검토할 수 있음

##### ※ 중국의 사례

- 심천 특구가 성공적으로 외국 자본을 유치할 수 있었던 비결은 수권입법권을 부여하여, 자체적으로 제도를 제정할 수 있도록 하는 등 지방 정부의 권한을 대폭 강화하고, 외국 자본 유입에 대한 인센티브를 제공하였기 때문임

- **투자 유인 정책의 강화** : 중국 특구는 대만 동포의 자금 투자로 초기 활성화가 가능하였음을 참고하여, 남한기업투자우대법 등 남측 자본에 대한 적극적 투자 유인 정책 도입 필요

##### ※ 중국의 사례

- 중국 정부는 1994년 15개 조문으로 구성된 「대만동포투자보호법」을 제정하여 대만동포투자기업을 우대함(제13조)<sup>11)</sup>

- **유연한 노동 규정** : 중국특구는 노동시장을 개방하여 노동력의 수요공급관계를 조절하며 인력사용단위와 노동자는 상호 선택할 수 있도록 노동시장의 활성화를 장려하고 있음

##### ※ 중국의 사례

- 「광둥성 경제특구 노동조례」 제19조는 회사가 채용할 노동자의 수를 결정할 수 있고, 특구와 특구가 소재하는 시의 주민을 모집하여 사용할 수 있도록 기업의 고용자주권을 보장하고 있음<sup>12)</sup>

11) 중국의 지방정부 역시 중앙정부와는 별도로 대만기업의 지방세 및 토지사용료의 감면, 대만기업의 투자특구 설치 등으로 대만기업을 우대하는 조치를 취하였다. 이은정, “중국과 대만의 교류협력 실태 및 법적 분쟁의 해결”, 『남북교류와 관련한 법적 문제점(2)』, 법원행정처, 2003. p. 145

12) 이에 대한 자세한 내용은 유욱·권대식, 『중국 심천경제특구 초기 노동법제 및 사회보장법제의 개요와 개

- **탄력적이며 효율적인 통행시스템 운영** : 제한이 없거나 제한을 최소한으로 유지하는 통과시스템을 도입하여 운영의 신속화를 도모해야 함
  - 남북총리회담에서 합의된 15시간(오전 7시~오후10시) 통행 체제는 장기적으로 24시간 상시 통행 체제로 이전할 필요가 있음
- **세관절차 개선** : 현재 남과 북 각각 다른 체계에서 별도로 실시하는 세관절차로 인한 불편을 해소하고, 남북 협의하에 통일된 양식을 제정하여 남북 어느 한 쪽에서 세관절차를 마친 경우 한 쪽 절차를 생략해야 함
  - (내국간 거래) 현재 물자 반출입은 수출입 절차에 따라 복잡하게 처리되고 있으므로, 남북의 내국간 거래라는 특성에 맞는 세관절차를 마련해야 함

※ 중국의 사례

- 홍콩-심천은 차량 통과시 제출 서류가 간단하고, 효율적인 국경 통과 절차를 갖추고 있어 세관 절차를 신속적이고 탄력적으로 운영하고 있으며, 24시간 운영체제를 갖추고 있음

○ 물리적 조건 : 필요한 인프라의 조기 구축

- **교통 인프라 개선** : 남북정상선언에서 합의된 경의선 통행을 조속히 실현하여야 함
- **생산 인프라 구축** : 통신 회선의 조속한 증대, 용수 확보를 위한 백학댐 축조 등이 필요함

※ 중국의 사례

- 심천 특구는 초기 고정 자본 수요의 48%를 중앙 정부가 지원하였으며, 점차 중앙 정부와 지방 정부의 의존에서 벗어나 해외 자본과 특구 내에서 조달되는 자체 기금 및 채무 등으로 개발 자금 총당

성공단법제에 대한 시사점』, 북한법연구회, 2006, pp. 32~33.

○ 기타의 측면 : 개성공단 발전을 위한 남북한 공동의 역량 집중

- 북한 정부의 행정적 지원과 역량 집중 : 6자회담의 북핵 합의 및 2007 남북정상선언과 남북총리회담 합의 사항의 성실한 이행으로 국제 사회 신인도를 제고하여야 함

※ 중국의 사례

- 심천특구의 경우도 특구 건설 초기 단계에 홍콩 대자본가들은 중국 정책을 신뢰하지 않아 심천 특구에 투자하지 않고, 홍콩의 중소기업가들만 투자하였으나, 점차 투자수익성에 대한 신뢰가 고조되면서 외자유치에 성공

- 남한 정부의 행정적 지원과 역량 집중 : 개성 투자에 대하여 남한 사회 내 일고 있는 '퍼주기' 논란을 불식시키고 공감대를 형성해야 함
  - 개성 투자는 실질적인 수혜자가 남한 중소기업일 뿐 아니라, 통일 비용을 감소시키는 효과가 있음 

이해정 연구원 (hjlee@hri.co.kr, 3669-4487)

## HRI 經濟 指標

---

### ➤ 主要 經濟 指標 推移와 展望

---

		주요 경제 지표 추이와 전망						
		2002	2003	2004	2005	2006(P)	2007(E)	2008(E)
국 민 계 정	경제성장률 (%)	7.0	3.1	4.7	4.2	5.0	4.5	5.1
	최종소비지출 (%)	7.6	-0.3	0.4	3.9	4.5	4.4	4.6
	민간소비 (%)	7.9	-1.2	-0.3	3.6	4.2	4.3	4.5
	총고정자본형성 (%)	6.6	4.0	2.1	2.4	3.2	4.6	5.8
	건설투자 (%)	5.3	7.9	1.1	-0.2	-0.4	2.5	3.8
	설비투자 (%)	7.5	-1.2	3.8	5.7	7.6	7.5	8.5
대 외 거 래 준 거 기	경상수지 (억 \$)	54	119	282	166	61	-30	-50
	무역수지 (억 \$)	103	150	294	232	161	110	60
	수출 (억 \$)	1,625	1,938	2,538	2,844	3,250	3,700	4,110
	증가율 (%)	(8.0)	(19.3)	(31.0)	(12.0)	(14.4)	(13.8)	(11.1)
	수입 (억 \$)	1,521	1,788	2,245	2,612	3,094	3,590	4,050
	증가율 (%)	(7.8)	(17.6)	(25.5)	(16.4)	(18.4)	(16.1)	(12.8)
기 타	소비자물가 (평균, %)	2.7	3.6	3.6	2.8	2.2	2.5	2.8
	실업률 (%)	3.1	3.4	3.7	3.7	3.5	3.5	3.0
금 융	원/\$ 환율 (평균, 원)	1,253	1,192	1,145	1,024	955	925	915
	국고채금리 (평균, %)	5.8	4.6	4.1	4.3	4.8	5.0	5.3