

# 중국과 베트남 초기 경제특구와 비교를 통한 북한 경제특구 평가

## An Evaluation of N.Korean SEZs through Comparing with China's and Vietnam's Initial Cases

김미숙<sup>1</sup>, 최대식<sup>2</sup>, 김두환<sup>3</sup>

Mi-Suk Kim<sup>1</sup>, Dae-Sik Choi<sup>2</sup> and Doo-Whan Kim<sup>3</sup>

(Received August 19, 2016 / Revised October 4, 2016 / Accepted October 15, 2016)

### 요 약

1990년대 초반 나선특구 지정을 시작으로 추진한 북한의 경제특구 개발전략이 아직까지 이렇다 할 성과를 내고 있지 못한 이유는 무엇인가? 북한은 중국·베트남의 ‘점진적’ 개혁·개방 또는 경제개발에 성공할 수 있을 것인가? 그러기 위한 조건은 무엇인가? 이 연구는 중국, 베트남, 북한의 경제특구 사례를 ‘맥락과 목적’, ‘개발·관리제도’, ‘입지와 인프라 공급’의 범주에서 비교·평가하였다. 사례비교 결과 북한의 경제특구 전략은 먼저 역사적 맥락과 추진 목적 측면에서 중국·베트남과 차이를 보이고 있다. 중국, 베트남과 마찬가지로 외자유치를 목적으로 하였지만, 북한의 경제특구는 ‘경제개혁(또는 시장도입) 없는 개방’이어서 중국과 베트남의 경제특구가 가지는 ‘국가경제 전반의 개혁을 목표로 한 테스트베드로서 개방’과 그 성격을 달리한다. 이러한 차이가 소극적인 분권화 수준과 입지선택으로 귀결되었으며, 상대적으로 토지제도와 세제혜택 등에서 중국, 베트남과 비교해 불리하지 않았음에도 불구하고 북한 경제특구 전략이 성과를 내지 못하였다. 사례비교를 통해 도출한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 북한의 경제특구 전략이 성공하기 위해서는 먼저 포괄적이고 장기적인 경제개발 계획 하에 경제특구 전략을 배치하여야 한다. 그것의 실내용은 외부 경제체제와 호환되는 ‘신뢰할 수 있는 시장경제’의 확대가 되어야 한다. 이를 위해 북한은 정치·외교적 차원에서 체제안정을 확보해야 할 것이며, 역으로 그것이 외부에서 북한의 개방과 협력을 이끌어 내기 위한 조건이 될 것이다. 둘째, 개발관리체계에서 분권화와 입지선택에서 더 과감한 시도를 해야 한다. 대도시 또는 외부와 연계가 용이한 지역의 노동력과 인프라를 활용하는 전략, 분권화를 통해 창조적인 제도 실험이 가능하게 하는 시도가 필요하다. 셋째, 인프라건설자본 부족을 해결하기 위해 BOT 방식 등을 적극 도입할 필요가 있다.

**주제어 :** 북한 경제특구, 중국 경제특구, 베트남 경제특구, 경제특구, 비교연구

### ABSTRACT

North Korea(NK) has designated the special economic zones(SEZs) since the first one in Rason. But, why have the SEZs in NK still not been developed successfully? This study comparatively evaluated the SEZs in China, Vietnam and NK, with respect to ‘context/purpose’, ‘development/management system’, and ‘location/infrastructure.’ NK’s strategies for the SEZs were different from those of China and Vietnam in terms of historical context and development purpose. China and Vietnam chose the market opening policy aiming to reform their national economy, while NK tried the opening policy without the economic reform. This difference made NK’s decentralization and location strategies marginal. In spite of the positive land system and tax benefit of NK, the strategies couldn’t make a successful result. The implications of this comparative study are as follows. Firstly, NK needs to establish a strategy for the SEZs in accord with the comprehensive and long-term plan for economic development and ‘trustworthy and substantial market-systems’ being compatible with outside world. For that, NK has to secure the regime stability in political and diplomatic dimensions. Secondly, NK has to carry out policies of decentralization and location of the SEZs more positively. Thirdly, in order to solve the problem related to lack of infrastructure capital, NK needs to utilize a BOT scheme.

**Key words :** the SEZs of North Korea, the SEZs of China, the SEZs of Vietnam, Special Economic Zones, Comparative Study

1) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(주저자: misuk@lh.or.kr)  
2) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원  
3) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(교신저자: dhkim@lh.or.kr)

## 1. 서론

북한은 핵·경제 병진노선을 고수하면서 핵 개발과 함께 경제 개발을 동시에 추진하고 있다. 북한 경제개발 방안의 핵심 중 하나는 다른 후발산업국 및 체제전환국들과 마찬가지로 ‘경제특구 개발’ 전략이다. 경제특구를 통해 체제 안정성을 훼손하지 않는 범위에서 외자를 유치하고 수출산업과 고용을 확대해 가고자 하는 전략이다. 이를 위해 북한은 김정은 등장을 전후로 나선특구와 황금평·위화도특구를 중국과 공동개발하기로 하였고, 신의주특구를 다시 지정하였으며, 원산-금강산특구 지정과 함께 전국 각지에 국가급·지방급 경제개발구를 지정하고 개발을 추진하고 있다.<sup>1)</sup>

1990년대 초반 나선특구 지정을 시작으로 추진한 북한의 경제특구 개발전략이 아직까지 이렇다 할 성과를 내고 있지 못한 이유는 무엇인가? 북한은 경제특구 개발을 통해 중국과 베트남식의 ‘점진적’ 체제전환이나 개혁·개방 또는 경제개발에 성공할 수 있을 것인가? 그러기 위한 조건은 무엇인가? 이 연구는 북한의 특구전략과 중국, 베트남의 초기 경제특구 사례 비교를 통해 이러한 질문들에 대한 답을 찾고자 한다.

북한이 제도적으로 시장경제 도입을 본격 추진하고 있지 않다는 점에서 북한의 경제특구 전략과 중국, 베트남의 전략은 근본적인 차이를 가진다고 볼 수도 있다. 그런데 경제특구란 어떤 국가의 전반정책이 구사되는 공간이라기보다는 외자를 유치하기 위해 특수한 정책이 구사되는 한정된 공간이므로 체제전환국인 중국, 베트남의 특구 추진전략과 체제전환국이 아닌 북한의 전략을 비교하는 것이 가능할 것이다. 북한이 향후 체제개혁에 나선다면, 점진적 체제전환의 길을 택할 것으로 보이는데, 점진적 체제전환 과정을 거친 대표적인 국가는 중국과 베트남이다. 더욱이 북한은 중국이 개혁개방초기에 도입한 ‘3자 기업법’을 모방하여 합영법을 도입한 것은 물론이고 중국이 추진한 경제특구 정책을 모방하여 경제특구 및 경제개발구를 지정하였다(법무법인태평양, 2006: 12 ; 통일부, 북한정보포털). 이런 점에서 중국과 베트남의 경제특구 개발 초기와 북한의 현재 경제특구 추진 전략 비교를 통해 북한 경제특구의 성공조건에 대한 시사점을 도출하는 것은 의미가 있을 것이다.

그간 북한, 중국과 베트남의 경제특구에 관한 연구들은 주로 법제도적 측면이나 투자환경에 초점을 두어왔다. 먼저, 투자환경

을 중심으로 분석한 연구 중 남궁영(1996)은 시장성, 생산비용, 정치·사회적 안정성 측면에서 북한의 투자환경을 중국, 베트남과 비교하여, 비교우위요소와 비교열위요소를 분석하였다. 박인성(2002)은 중국의 개혁개방 초기 사례인 선전과 사면경제특구의 건설·운영 경험을, 정형근(2002)은 중국 5대 경제특구 중 가장 모범적인 선전의 성공요인으로 입지, 투자환경, 특구운영주체의 개혁과정 등을 분석하였다. 이성수(2005)는 중국 선전경제특구를 비롯한 주요 특구, 베트남 판뚜언수출가공구<sup>2)</sup> 등의 개발배경, 인프라조건 등을 중심으로 한 투자환경을, 홍익표(2000)는 중국과 베트남 특구의 우대조치 등을 중심으로 한 투자조건을 비교분석하였다. 둘째, 법제도적 측면을 중심으로 한 연구 중에서 법무부(2005a) 및 법무부(2005b)는 각각 중국과 베트남이 개혁개방 정책 이후 추진한 경제특구의 법적·제도적 측면을, 임음출(2010)은 중국, 베트남, 러시아 등 체제전환국의 경제특구와 외자유치 관련 법제를 비교분석하였다. 박인성(2002), 정형근(2002)은 특구의 개발 및 관리운영을 고찰하고 있으나 중국을 중심으로 한 것이며, 중국과 베트남, 북한을 동시에 비교하고 있지는 않다.

이 연구는 기존 연구의 성과를 바탕으로 ‘특구추진의 맥락·목적과 개발·관리방식’에 초점을 두고 이를 ‘맥락과 목적’, ‘개발·관리제도’, ‘입지와 인프라 공급’의 범주에서 비교분석한다. 3가지 비교요인을 분석의 틀로 삼는 이유는 특구개발 맥락과 목적이 특구개발과 관리주체 및 관련제도와 밀접하게 연결되어 있을 뿐 아니라 특구의 입지와도 관련되어 있기 때문이다. 또한 특구의 성공은 입지와 함께 인프라가 얼마나 잘 갖춰졌느냐가 관건인데 막대한 재원이 소요되는 인프라 공급문제를 체제전환국들이 어떻게 대응해왔는지 분석해 볼 필요가 있기 때문이다.

외국인투자 관련 법제와 투자환경이 상대적으로 거시적인 경제특구 성공조건과 관련된다면 이 연구는 ‘개발 결정과 진행과정’의 중시적인 맥락과 요인, 그리고 목적과 제도, 공급·관리가 연결되는 동학적(dynamic) 측면에 초점을 둔다. ‘경제특구 개발을 어떤 배경과 맥락에서 어떤 목적을 가지고 어떤 제도적 틀을 구성하여 어떻게 개발했는가’ 하는 질문으로 특구 평가의 범주를 구성하고 중국과 베트남의 상대적으로 ‘성공적인’ 특구개발과 북한의 ‘아직까지는 성공적이지 못한’ 특구개발을 비교한다. 이를 통해 북한 경제특구에 대한 현실적인 평가와 대안을 도출하고자 한다.

## 2. 이론적 검토와 분석틀 구성

### 2.1 점진적 체제전환 모델

‘체제전환’이란 사회주의 체제가 경제, 정치, 이데올로기에서 근본적 변화와 단절로 나아가는 것을 의미한다. 코르나이(Kornai)

1) 2010년 12월에 북한과 중국은 ‘라선·황금평시대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정’을 체결하였고, 2011년에는 ‘조중라선경제무역지대와 황금평경제시대 공동개발총계획요강’을 발표하였다. 2013년 5월에는 각 지방에서도 특구를 조성 및 운영할 수 있는 근거를 담은 「경제개발구법」을 제정하였다. 같은 해에 ‘신의주 경제특구 개발구상’을 다시 발표하였으며 13개 경제개발구를 지정하였다. 2014년에 추가로 ‘원산-금강산 국제관광지대’와 함께 6개의 경제개발구를 지정하였다. 2015년 4월에는 ‘무봉국제관광특구’(양강도 삼지연군)를 지정하였고, ‘경원 경제개발구’(함경북도 경원군, 중국 훈춘시 인근)를 10월에 발표하였다. 같은 해에 ‘라선특구 종합개발계획’을 확정 발표하고, 북중이 신의주국제경제지대를 공동개발을 합의했다고 발표하였으며, 원산-금강산 국제관광지대 투자설명회를 개최하였다. 이상 국토교통부(2015)와 토지주택연구원(2015)을 참조.

2) 베트남 문헌은 ‘특별경제가공구’(Special Economic Processing Zone)라고 명명하는데, 국내 소개된 문헌 대부분은 ‘수출가공구’로 명명하기 때문에 본 연구에서는 국내문헌의 명칭을 따르며, 특구비교라는 연구목적상 특구라는 명칭도 사용한다.

와 라빈(M. Lavigne) 등에 의하면 사회주의국가의 ‘체제개혁’은 ‘공산당 독재’, ‘국가 소유제’, ‘중앙계획체계’ 중 최소한 하나 이상의 기본적 성격이 변화하는 것을 의미한다. 사회주의 체제전환의 대표적인 유형은 급진주의와 점진주의가 있다. 급진주의는 정치와 경제가 동시에 전환되는 경우이며, 점진주의는 경제부분의 변화가 우선하는 경우이다. 급진주의는 아래로부터의 변화 압력에 의해 촉발되고, 점진주의는 지배엘리트의 변화의지가 중요한 계기가 된다(김근식 2010: 118~119). 급진적 체제전환은 주로 구소련과 동유럽 사회주의 국가들이 해당되고, 점진적 체제전환은 중국과 베트남 등이 대표 사례가 된다(조명철·홍익표, 2000; 임강택, 2001).

선행연구에 따르면 북한의 체제변화 가능성은 높지 않다. 비록 북한이 계획과 시장이 공존하는 이중경제구조를 보여주고 있지만 북한 당국은 시장의 잉여를 일정정도 수취하면서 시장을 관리하고 있다.<sup>3)</sup> 대외관계에서는 비교적 유연하게 대응하고 있고 지배엘리트 내부에서 개혁파가 형성되어 있지 않기 때문에 당-국가 주도의 체제전환이 이루어질 가능성이 낮다. 오히려 당-국가 주도의 점진적 방식의 변화를 추구할 가능성이 높다(이무철, 2011: 334~336; 김근식, 2010).

북한과 체제전환국들과의 접합지점을 찾기 위해서는 체제전환국들의 체제전환이전의 개혁을 살펴볼 필요가 있다. 임강택(2001: 15~18)의 개념을 따른다면 ‘개혁’을 ‘한 국가가 경제의 효율성과 경쟁력 증대라는 목표를 성취하기 위해 추진하는’ 보다 포괄적인 개념으로 이해하여 사회주의 국가의 ‘체제개혁’을 ‘체제전환 이전의 개혁’과 ‘체제전환적 개혁’으로 구분할 수 있다.

중국에 이 개념을 적용하면 본격적인 체제전환 단계는 1992년 남순강화를 계기로 ‘사회주의 시장경제’를 표방한 시점부터라 할 수 있다(임강택, 2001: 45). 중국에서 이루어진 체제전환 이전 개혁조치로는 지방정부의 권한 확대, 사적 경제활동 및 사회·협동단체의 영리활동 허용, 외국인 투자여건 조성을 위한 4대 경제특구 지정, 국제금융기구 참여 등이다.

북한은 외부 자본주의 시장경제체제와 무역·교류의 필요성을 오래전부터 제기하였고, 소위 ‘우리식 경제관리방법’을 통해 계획권한의 부분적 분권화를 시도하고 있다. 특구 및 경제개발구 지정 및 이 지역들에서나마 국가의 토지소유권에서 사용권을 분리하여 외국기업 및 외국인에 토지사용권을 설정해 주고 매매를 허용하고 있다. 이러한 조치들 중에는 경제특구지정 및 토지사용권제도처럼 중국의 체제이전의 개혁조치들과 유사한 것들이 있다. 특구를 중심으로 북한의 여러 조치들은, 북한이 개혁개방 조치를 취할 때 출발점 또는 기반이 될 수 있을 것이다.

이 연구에서는 북한사례를 ‘점진적 체제전환’ 국가들인 중국과 베트남의 개혁 초기 사례에 한정하여 비교한다. 이는 북한이 급진적이 아닌 점진적 변화를 추구할 가능성이 있기 때문이기도

하고, 남북관계와 동북아시아의 협력과 발전에도 ‘점진적’ 전환 모델이 기능적, 규범적으로도 바람직하기 때문이다. 규범적으로 보면 북한의 점진적 체제전환은 우리의 공식 통일노선인 ‘민족공동체 통일방안’에 부합하는 것이며, 기능적으로 보면 북한의 점진적 전환이 동북아의 경제·정치적 안정과 번영에 유리하기 때문이다.<sup>4)</sup>

## 2.2 경제개발과 외자유치 전략으로서 ‘경제특구’

일반적으로 ‘경제특구’(Special Economic Zone: SEZ)란 경제성장을 위해 제한된 구역을 지정하여 독자적인 관리체계를 갖고 구역 내에 특별한 인센티브가 부여되고 절차 간소화 등이 적용되는 경제적 구역이다(World Bank, 2008: 9). ‘경제특구’라는 용어는 중국정부가 경제개방 실험을 위해 1979년에 연안의 4개 도시에 이 명칭을 사용한 것에서 시작되었다. 이에 따라 ‘본래 의미의 경제특구’는 체제전환 과정에 있거나 폐쇄경제를 가진 국가가 국토의 일부를 부분적으로 개방하여 무역과 외환규제를 완화하고 외자를 유치하기 위해 집중적으로 투자하는 대규모 지역을 의미한다(권오혁, 2006: 284~285). 북한의 경제특구도 중국과 마찬가지로 본래 의미의 경제특구라고 할 수 있다. 1980년대 후반 이후 중국 전체가 개방경제 체제로 전환하고 경제개방을 위한 별도 거점이 필요하지 않게 됨에 따라, 오늘날 중국의 경제특구는 단순한 외자유치촉진지역에 가깝게 되었다. ‘협의의 경제특구’는 ‘외자유치촉진지역’으로 규정할 수 있다. ‘광의의 경제특구’는 외자유치촉진지역 뿐 아니라 자유무역지대와 투자진흥지역을 포함하는 개념으로 볼 수 있다(권오혁, 2006: 286).<sup>5)</sup> 이 연구에서는 서로 비교하고자 하는 북한과 중국, 베트남의 초기 경제특구를 모두 포괄하면서 가장 범위가 좁은 ‘본래 의미의, 협의의 경제특구’, ‘체제전환 과정에 있거나 폐쇄경제를 가진 국가가 국토의 일부를 부분적으로 개방하고 외자유치를 통해 경제성장을 도모하고자 설정한 지역’으로 경제특구의 범위를 한정한다.

경제적 상황이나 인프라 수준이 열악하고 체제 유지에 대한 불안감을 가지고 있는 북한으로서 경제특구 전략은 거의 유일한 경제개발 수단이다(이석기, 2013: 33). 하지만 북한의 특구전략은 아직까지 성과를 내지 못하고 있다. 이 연구는 북한 경제특구에 대한 평가를 통해 그 원인과 개선방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 아시아지역 주요 체제전환국인 중국과 베트남의 초기 경제특구 사례와 북한의 경제특구 사례를 비교분석한다. 구체적으로 중국의 초기 경제특구 중 성공한 사례로 인정받는 선전특구, 베트남의 개방초기 수출가공구 중 상대적으로 개발이 양호하게 진행되었고, 성공적이라고 하는 판뚜언수출가공구, 북한의

3) 북한의 비공식적 시장화 실태에 대해서는 이석기 등(2014)을 참조.

4) 후자와 관련해 Goldman Sachs(2009)는 통일한국이 2050년에 프랑스와 일본을 넘어서는 경제강국이 될 것이라고 전망하면서 그 전제조건으로 중국-홍콩식의 점진적 통일 그리고 GDP 1% 수준의 대북투자, 물가안정을 뒷받침하는 통화정책, 기반시설 개발과 사회안전망에 초점을 두는 재정정책 등을 들고 있다.

5) 여기서 외자유치촉진지역은 자유무역지대 및 투자유치촉진 지역과 부분적으로 겹칠 수 있다.

개성공단을 비교분석의 대상으로 선정하였다. 선전특구와 판뚜 인수출가공구는 각각 중국과 베트남의 초기 경제특구로 체제전환에 대한 각국의 도전과 시행착오, 점진적 정책변화가 반영된 대표 사례이다. 개성공단의 경우 2016년 현재 폐쇄된 상태지만 북한의 다른 특구와 비교하여 가장 오랜 기간 유지되었다는 점에서 다른 국가들과 비교 가능한 유일 사례이다.

### 2.3 비교분석 범주와 분석틀

여기서는 World Bank(2008)에서 세계 각국의 사례연구를 통해 도출한 경제특구의 성공조건을 국가간 비교연구의 주요 방법으로 적용되고 있는 신제도주의 접근의 문제의식<sup>6)</sup>과 이 연구의 목적에 맞게 재구성하여 비교범주와 항목을 설정하였다.<sup>7)</sup> World Bank(2008)는 특구개발의 성공요인을 정책 및 행정적 요인과 입지, 개발과 관리 요인으로 나누어 고찰하고 있다. 정책 및 행정적 요인으로는 세제혜택을 비롯한 재정지원, 불합리한 규제 폐지 또는 완화, 특구생산품의 시장접근 제한 여부와 내용, 행정조직의 자율성 등을 제시하고 있다. 입지, 개발과 관리운영 요인으로는 특구 입지, 노동정책, 특구관리와 관련된 절차의 합리성 등을 들고 있다. 이 연구에서는 이러한 요인을 ‘개발·관리제도’ 및 ‘입지와 인프라 공급’ 측면으로 나누어서 분석한다. 또한 특구의 성공에는 특구설치의 근본적 목적이 가장 중요할 것이라는 판단 하에 World Bank(2008)가 제시하는 2가지 요인 외에 특구개발의 역사적 맥락과 목적을 추가하여 3가지 측면에서 고찰한다. 이러한 구분을 통해 ‘개발 결정과 진행과정’의 중시적인 맥락과 요인 그리고 목적과 제도, 공급·관리가 연결되는 동학적(dynamic) 측면을 고려하면서, ‘경제특구 개발을 어떤 배경과 맥락에서 어떤 목적을 가지고 어떤 제도적 틀을 구성하여 어떻게 개발했는가’ 하는 질문에 대한 답을 찾아가고자 한다.

먼저 ‘맥락과 목적’이란 경제특구 추진 당시 해당 국가의 지정학적 조건과 경제적 여건 등 특구 추진의 배경과 추진 목적이 해당된다. 특히 체제전환국들에 있어 경제특구 추진은 체제 유지와 직결된 민감한 문제로 불가피하게 정치적 성격을 띠게 된다. 당시의 지정학적 조건과 경제특구 추진의 목적과 의지를 결정하는 정치적 과정은 이후 경제특구 제도화와 개발·관리 과정에 강한 영향을 미칠 것으로 기대할 수 있다.

특구 추진목적에 맞는 특구구성 요건을 고려하게 되고 이는 기업유치를 위해 기존 제도들을 어떻게 어느 정도로 합리화하느냐로 나타날 것이다. 또한 특구 추진목적은 특구개발관리조직

위상 설정을 통해 결국 개발관리제도에 영향을 줄 것이다. 체제전환국에서 외자유치를 위해 개혁해야 할 대표적 제도의 하나가 토지제도이다. 체제전환국은 토지의 국가소유제를 채택하고 있는데, 사유를 기본으로 하는 자본주의 국가의 자본을 유치하기 위해 토지제도를 어떻게 바꿀 것인가가 중요한 문제가 될 것이다. 그리고 특구를 개발하고 유지·관리하는 조직을 지방정부와 밀접한 행정조직으로 볼 것인지, 단순한 기업유치를 위한 기구로 볼 것인지에 따라 개발관리조직의 위상과 기능, 더 나아가 권한부여 정도가 달라질 것이다.

이에 따라 ‘개발·관리제도’에는 특구개발 및 입주기업의 토지 획득과 세제혜택, 개발관리 조직 관련 제도를 살펴본다. 토지획득 제도를 통해 외국자본 유치를 위해 사례국가들이 국가소유 토지제도를 어떻게 변화시켰는가를 파악하고자 한다. ‘세제 혜택’은 외국기업 유치를 위해 보편적으로 사용되는 방법 중 하나이고 해당 특구가 다른 지역에 비해 우위를 갖게 되는 중요 조건 중 하나이다. ‘개발·관리 조직’은 경제특구의 개발과 관리를 담당하는 조직의 구성과 관련된다. 자체자본이 거의 없고 외자유치 경험이 많지 않은 사례대상국들이 특구개발을 추진함에 있어, 개발추진주체는 누구인지, 어느 정도의 권한을 가지고 개발했는지, 개발된 특구를 성공적으로 이끌어가기 위해 어떻게 관리·운영하는지를 파악하고자 한다.

다음으로 특구기능을 어떻게 설정하느냐에 따라 특구의 입지가 정해질 것이다. 특구의 기능은 특구 설치 목적과 직결될 것이다. 개혁개발의 목표를 가지고 특구에서 다양한 정책실험을 하고자 한다면 본토와 일정정도 이격된 지역을 택할 가능성이 높다. 외자유치를 주된 기능으로 삼는다면 대도시가 더욱 유리할 수도 있다. 특구외부와 연계 인프라를 공급하는데 있어서, 특구 추진 주체가 특구기능을 다양한 정책 실험의 장으로 생각할수록 보다 안정적인 특구를 조성하고자 할 것이고, 자체자본을 조달을 통한 인프라 조성에 보다 주력할 것이다. 자체자본 조달이 여의치 못할 경우 다른 방안을 모색할 것으로 보인다.

이에 따라 ‘입지와 인프라 공급’에서는 경제특구의 입지선택과 인프라 조성의 방법과 자원조달에 관한 내용을 다룬다. 경제특구의 ‘입지’는 세제혜택과 함께 입주기업을 유인하는 대표 조건이다.<sup>8)</sup> 체제전환국 등 저개발국가들에 있어 경제특구 개발의 주요 난점 가운데 하나는 열악한 인프라 조건을 어떻게 개선할 것인가이다. ‘인프라 공급’과 관련하여 경제특구에 필수적인 인프라 개발을 위한 재원을 어떻게 조달했고, 개발주체는 누구였는가 하는 것이 이 부분에서 비교의 초점이다.

각 범주별 비교분석에는 기존 연구에 대한 문헌연구와 법제도 비교, 인터뷰, 공식 통계자료를 활용한다. 이 연구는 각 국가 경제특구 개발에 대한 통시적 연구가 아니라 국가별 초기 경제특구에 대한 횡단면 비교연구이기 때문에 각 국가별 경제특구 개

6) 신제도주의 접근 가운데 특히 ‘역사적 제도주의’ 관점은 제도형성과 변화에 관한 역사적 맥락을 중시한다(유기현, 서순탁, 2014: 181~186, 하연섭, 2002: 340~341). 이 연구에서는 역사적 제도주의의 방법론을 그대로 적용하는 것은 아니지만, 역사적 제도주의 방법론의 개념적 틀을 일부 활용하여 비교분석의 범주를 구성하였다.

7) World Bank(2008)의 분석대상은 FIAS DB에 있는 135개 국가의 SEZ이며, 개도국 및 체제전환국 이외에도 미국, 캐나다, 일본, 호주, 서유럽국가 등이 포함되어 있다(World Bank, 2008: 2)

8) World Bank(2008: 57)와 허연(2011)에 의하면 입지요인이 세제혜택에 비해 경제특구에 기업 유치를 유인하는 더 중요한 요인이다.

발과정에 대한 역사적 전개과정을 포괄적으로 분석하지는 않는다. 하지만, 시기적으로 한정된 범위에서 ‘맥락과 목적’이 ‘개발·관리 제도’ 및 ‘입지와 인프라 공급’에 작용한 영향을 분석·비교한다.

| 비교범주          |                    | 세부 항목                       |                                       |
|---------------|--------------------|-----------------------------|---------------------------------------|
| 맥락과 목적        |                    | - 추진맥락(정치·경제적 배경)<br>- 추진목적 |                                       |
| 맥락과 목적의 영향 경로 | (특구조성요건, 특구조직의 위상) | 개발·관리 제도                    | - 토지획득 관련 제도<br>- 세제 혜택<br>- 개발·관리 조직 |
|               | (특구기능)             | 입지와 인프라공급                   | - 경제특구 입지<br>- 인프라 공급 주체와 재원조달        |

그림 2. 비교분석틀

\* 주) → : 영향의 흐름

무엇보다 외교관계의 안정이 필수적이었다. 1970년대 중국은 소련, 베트남, 대만과 긴장상태에 놓여있었지만 1978년 일본과 중일평화우호조약체결, 1979년 미국과 국교정상화로 형성된 협력관계가 개방 방침을 확고히 하는데 중요한 역할을 하였다. 중국의 대외관계는 1970년대 후반부터 획기적으로 개선되기 시작하였다(이상직과 박기성, 2003: 30).

② 경제특구의 목적

중국은 1978년 12월 중국공산당 11기 중앙위원회 3차 총회에서 개혁·개방 노선을 채택하고 사회주의적 근대화 정책을 승인하였다. 농업, 공업, 과학기술, 국방 등 4개 현대화와 함께 개혁·개방을 통한 경제발전을 주요 과제로 제기하였고, 이를 위해 “실사구시에 입각한 사상해방, 개혁을 통한 생산력 발전, 사회주의적 민주주의의 실천, 대외개방 등”을 실천과제로 결의하였다(조명철과 홍익표, 2000: 16). 중국의 경제특구는 ‘개혁·개방을 통한 경제발전과 대외개방’을 목적으로 한 주요 전략이었다.11) 당시 등소평은 사회주의적 근대화의 열쇠가 과학기술과 교육이라고 판단하고 중국의 경제개발을 위해 외국의 기술, 전문성, 자본을 끌어들이어야 한다고 밝혔다(Henry A. K., 2011, 권기대 역, 2012: 408~411). 이러한 문제의식은 1980년대 초에 광둥성(廣東省)의 선전(深圳), 주하이(珠海), 산터우(汕頭)와 푸젠성(福建省)의 샤먼(廈門)에 경제특구를 설치하는 것으로 나타났다.

중국 경제특구정책 추진은 사회주의적 근대화라는 국가의 장기 비전하에 추진되었다. 「광둥성 경제특구 조례」(1980년 8월 기준, 제1조)에서도 이러한 비전이 나타난다. 조례에서는 “대외경제협력과 기술교류 확대, 사회주의 현대화 건설을 촉진”하기 위해 특구를 설치한다고 명시하고 있다. 특구에서는 수출산업과 관광산업을 통한 외화획득, 경영 및 마케팅 기술의 습득, 노동자 교육, 국내산업 육성, 새로운 경제정책의 실험 등을 시도하였다. 중국은 특구의 공업화를 촉진하고 점차 중국 전체에 확산시키고자 하였다.

3.1.2 개발관리 제도

① 토지획득 관련 제도

선전경제특구의 토지획득 관련 제도는 특구 지정 전후로 중국이 직면하고 있던 토지사용 관련 문제를 해결해가는 과정에서 발전되었다. 중국정부에게는 토지국유제를 유지하면서 토지를 경제자산으로 인식하도록 하여 어떻게 효율적으로 사용하도록 할 것인가가 당면 과제였다. 개혁개방 당시 중국의 국유기업들은 토지를 무상으로 이용하고 있었기 때문에, 토지의 비효율적 이용이 큰 문제였다. 외자를 유치해야 하는 상황에서 외국기업은 토지를 무상으로 배분받을 수 없었다. 더욱이 외국자본을 유치하기 위해 기반시설을 갖추어야 하는데, 재원도 크게 부족하

11) 선전을 경제특구로 지정한 것은 경제적인 목적 외에도 시장경제제도를 시험하고, 홍콩과 마카오를 접수한다는 정치적 목적도 있었다(정형근, 2002: 18~24).

3. 북한, 중국, 베트남 초기 경제특구 비교

3.1 중국, 선전특구

3.1.1 맥락과 목적

① 경제특구 추진맥락

1978년 개혁·개방 정책이 본격화하기 이전 1960년대와 1970년대 중국 경제는 1950년대의 연 10%를 상회하는 경제성장률이 하락하면서 성장의 한계에 직면해 있었다.9) 대약진운동(1958~1960년)과 문화혁명(1965~1975년)의 부작용, 중앙관료제와 계획경제의 경직성, 농업 중심의 산업구조 등이 지속적인 경제성장의 발목을 잡고 있었다. 2005년 불변가격 기준으로 1978년 중국의 국내총생산(GDP)은 약 1천9백억US\$, 1인당 GDP는 약 2백US\$ 수준으로 7백US\$ 중반대에 달했던 북한보다도 낮은 수준이었다.10) 당시 중국의 GDP에서 농업이 차지하는 비중은 약 30%에 불과하였지만, 노동력 비중으로는 약 85%를 농업인구가 차지할 정도로 낙후한 농업국가의 수준에 머물러 있었다. 경제개혁과 대외개방, 경제특구 추진은 이러한 구조적 경제침체의 원인을 돌파하기 위한 전략으로 구상되었다(임강택, 2001: 40~43).

한국전쟁 이후 1970년대 중반까지 침체한 냉전시대에 사회주의 국가들은 무엇보다 정치·군사적 측면에서 체제 유지를 최우선 과제로 하고 있었기 때문에 경제개혁과 대외개방을 위해서는

9) 중국의 1952~59년 국민소득 연평균 성장률 12.2%, 1960~69년 2.9%, 1970~78년 7.6%이었다(임강택, 2001: 41).

10) World Bank Data(http://data.worldbank.org)에 의하면 2005년 불변가격 기준으로, 1978년 중국의 GDP는 188,955,554,778US\$, 1인당 GDP는 197US\$였으며, 북한은 1인당 GDP가 766US\$, 베트남은 191US\$였다.

였다(박인성, 2000: 18~19).

제도가 제대로 갖춰지지 않은 상태에서 외국기업에게 토지를 유상양도하거나, 국내기업에 의한 토지 제공을 통해 외국기업과 합작개발하는 사례가 나타났다. 이러한 관행은 1982년 1월 1일 「선전경제특구 토지관리임시(잠행)규정」(이하 ‘임시규정’) 제정으로 합법화되었다. 임시규정에 따르면, 특구 내 토지를 획득하는 모든 단위와 개인은 토지에 대한 사용권만 있고 소유권이 없었으며, 매매와 임대, 양도 등이 금지되어 있었다(제5조). 토지사용료를 부과하고 사용기간을 정하도록 하고 있었으며(제15조, 제16조)<sup>12)</sup>, 토지사용료는 일시에 납부하거나 매년 납부할 수 있었다(제18조). 외국기업은 계약서, 협의서, 투자 및 창업 관련 자료 등을 제출하고 토지사용증서를 발급받아 이용할 수 있게 되었다.

임시규정이 제정되었지만, 토지의 무상이용에 익숙한 기존 토지사용자들과 마찰이 지속되었다. 토지사용가격 인하로 토지사용료 수입이 급격하게 줄어, 정부의 토지개발재원이 크게 부족하기도 하였다. 토지사용권 가격을 얼마로 할 것인지에 대한 논쟁이 지속되는 동안, 선전시정부는 협의를 통한 토지사용권 가격 책정 및 공개입찰 등을 진행하여 토지사용권의 유상양도 선례를 만들었다. 이러한 경험을 바탕으로 1988년 1월 3일에 새로운 법규인 「선전경제특구 토지관리 임시조례」를 공포하였다. 이 조례에 따르면 토지는 특수상품이며, 토지사용권은 양도할 수 있고, 임대한 토지의 권리는 유효기간 내에 재양도, 상속, 증여, 혹은 저당할 수 있다고 명시하였다(박인성, 2000: 21~22).

선전경제특구에서 토지사용권의 변천을 보면, 1980년까지는 무상, 무기한, 양도할 수 없는 것이었고(3無: 무상, 무기한, 무유통), 1981년에 양도할 수는 없으나, 유기한 유상 토지사용권으로 바뀌었다. 1987년 7월에 토지사용권의 유상설정과 양도를 허용하고, 입찰 및 경매방식으로 토지사용권을 취득할 수 있도록 하였다(법무부, 2008: 18~19)<sup>13)</sup>.

## ② 세제 혜택

중국 선전의 경우 경제특구 내 투자기업에게 세제상 특혜를 부여하였다. 선전에서는 특구기업이 생산에 필요한 기계설비, 부품, 원재료, 운송수단 및 기타 생산수단을 수입할 경우 수입세를 면제하였다(「광둥성 경제특구 조례」 제13조). 기업소득세율을 15%로 하였으며, 본 조례 공포 후 2년 이내에 투자하여 설립하는 기업 또는 투자액이 미화 500만 달러 이상의 기업, 또는 기술수준이 높고, 자금의 회전기간이 비교적 긴 기업에 대해서는 별도 우대혜택을 부여하도록 했다(같은 조례 제14조). 외국기업(객상: 客商)이 이윤을 특구에 재투자하되, 재투자기간이 5년 이상

이면 재투자부분에 대한 소득세를 감면해주었다(같은 조례 제16조). 제품수출기업은 10% 세율을 적용하고, 감면기간 만료 후에도 기술선진형에 대해서는 기업의 신청에 따라 3년간 감세 연장이 가능했다. 특구기업이 수입원재료를 사용하여 생산한 수출상품은 일률적으로 관세, 상품세, 부가가치세를 면제하였다(이상직 등, 2003: 43~44).

## ③ 개발·관리 조직

중국은 경제특구가 속한 도시정부에 자율권을 크게 부여하였다. 중국의 선전경제특구는 광둥성경제특구 관리위원회가 경영·관리하도록 규정되어 있다.<sup>14)</sup> 하지만 실질적인 관리운영조직은 선전시 정부였다. 중국 중앙정부는 선전시의 위상을 성(省) 소재지인 광저우시와 동등하게 부성급시로 승격시키고, 입법권을 부여하는 것은 물론 경제적, 정치적으로도 지원하였다. 이로 인해 경제특구 내에서는 새로운 시스템에 대한 실험이 비교적 자유롭고 과감하게 시도될 수 있었다. 선전시 정부는 자율성을 가지고 외국 투자기업과 주도적으로 협상할 수 있어 투자기업 유치에 유연하고 신속하게 대응할 수 있었다(이상직 등, 2003: 39~41; 정형곤, 2002: 30~35).

경제특구 개발 초기(1980년대)에는 관리위원회가 개발에서부터 분양과 운영을 모두 담당하였다. 인프라 개발과 분양, 투자 유치(합자 포함) 임무를 단일 조직이 맡음으로써 효율성을 도모하였다. 일정 시간이 지난 후 관리위원회는 사실상 행정조직으로 기능하고 특구 및 개발구의 상업적 활용을 위해 독립 기업·공사 형식의 조직을 건설하였다. 이에 따라 특구 관리와 인프라 개발, 분양, 투자유치를 분리하였다. 선전시정부는 특구 설정 목적, 효율성 강화를 위해 조직 개편을 여러 차례 단행하였다. 중앙정부의 계획안에 따라 조직형식과 업무방식을 개혁하여 경제실무에 대한 직접적인 관리와 간섭을 줄이기도 했다. 기업관리체제를 개혁하여 경영에 대한 권한을 기업으로 이양하여 기업들이 시장경제체제에 주체적으로 적응할 수 있도록 하였다(정형곤, 2002: 45).

## 3.1.3 입지와 인프라 공급

### ① 경제특구 입지

특구의 물리적 위치를 보면, 선전특구는 홍콩과 인접한 연안 도시이다. 선전의 위치는 외국자본은 물론 홍콩, 마카오 및 대만 등 화교자본 유치가 상대적으로 유리하고, 세계 시장과 국내 시장에 대한 수출입 창구역할이 가능하다는 점이 성공요인으로 작용하였다. 비슷한 조건에서 출발하고 제도적 여건이 유사했던 중국의 다른 특구들에 비해 선전특구가 특출한 성과를 보였던

12) 외국기업의 공업용지 최장 사용연한은 30년, 토지사용료 징수표준은 매년 1㎡ 당 10~30원(중국원)이었다(임시규정 제15조, 제16조). 여기서 ‘토지사용료’는 토지이용의 대가로서, 북한 「토지임대법」의 ‘토지임대료’(토지사용권 취득의 대가로 일시납)와 유사 개념이며 북한의 ‘토지사용료’(토지분 재산세와 유사하며 연납)와는 다르다. 자세한 사항은 북한 개성공단 절을 참조.  
13) 이보다 앞서 1984년 하문경제특구에서 처음으로 양도 가능한 토지사용권이 도입되었다(법무부, 2008: 18~19).

14) “선전특구는 광둥성경제특구관리위원회가 직접 경영·관리하고, 주해·산둥특구는 필요한 사무처리기구를 설치한다”(「광둥성 경제특구 조례」, 1980, 제24조). 광둥성경제특구관리위원회의 권한은 1. 특구발전계획의 수립 및 실시, 2. 객상(외국기업)의 특구 내 투자항목에 대한 심사·비준, 3. 특구의 공상등기 및 토지상사배정 처리(같은 조례, 제23조)였다.

이유에 대해서는 바로 홍콩과 인접한 입지적 요인이 주요한 설명력을 갖는다(박민규 등, 2015).<sup>15)</sup> 선전을 특구로 지정함에 있어 중국 정부는 원료의 수입과 생산품의 수출에 유리한 ‘경제적 요인’, ‘지리적 요인’ 그리고 과거 외국과 교류가 많았고 홍콩과 형성되어 온 네트워크 등 ‘역사적 요인’ 등을 고려하였다(정형근, 2002: 23~24).

② 인프라 공급 주체와 재원조달

중국 중앙정부는 선전특구에 대한 재정 지원을 통해 외국 투자기업의 진출에 유리한 입지여건을 만드는데 노력하였다. 정부는 선투자를 통해 인프라를 조성하고, 선투자한 비용을 입주기업의 토지사용료에 반영하여 회수하였다. 특구개발은 ‘선전경제특구발전공사’(이하, 특구발전공사)가 투자하거나 외자를 도입할 수 있도록 규정하였다(임시규정 제7조). 선전 경제특구의 토지개발은 토지를 사용하고자 하는 단위가 선전시 인민정부의 비준을 받아 용지범위 내 전기공급, 급수 등 시설은 스스로 건설하는 방식으로 진행되었다. 투자기업 용지 밖에서 단지로 연결되는 각종 간선시설에 대해서는 입주기업이 설치비를 지불하도록 하였다(임시규정 제4조 및 제21조). 특구건설 1단계인 1980년부터 1985년까지 중앙정부와 지방정부는 은행용자를 이용하여 선전시의 도로 등 SOC를 건설하였는데, 중앙과 성정부는 심천특구의 SOC 건설에 200억(당시 환율로 약 100억US\$)을 투자하였다(정형근, 2002: 20).<sup>16)</sup> 필요시 외자를 유치할 수 있도록 규정하고(광둥성 경제특구 조례 제5조), 토지개발이용에 따른 수입과 지출을 특구발전공사가 통합 처리하는 것으로 하였다(임시규정 제7조).

3.2. 베트남, 판뚜언 특구(수출가공구)

3.2.1 맥락과 목적

① 경제특구 추진맥락

본격적 개혁·개방(1986년 도이모이 노선 채택) 이전 베트남은 미국의 전면적인 경제제재(1975년 4월) 이후 국제적 경제지원이 거의 끊기고, 소련도 개혁·개방을 추진하면서 원조를 중단한 상태였다. 제2차 경제개발 5개년계획(1976~80)의 실패와 1979년의 ‘신경제정책’도 부분적 생산성 향상 이후 다시 침체국면으로 들어갔다. 이러한 경제침체와 개혁 부진의 이유는 사회주의화에 따른 비효율성의 증가, 군사비 지출 증가<sup>17)</sup>, 미국을 비롯한 서방세계의 경제봉쇄, 낙후한 산업기반, 경제하부구조의 미비 등이었다(조명철과 홍익표, 2000: 35~37). 2005년 불변가

격 기준으로 1986년 베트남의 국내총생산(GDP)은 약 1백5십억 US\$이었으며, 1인당 GDP는 약 240US\$ 수준으로 같은 해 약 900US\$로 추정되는 북한보다도 낮은 수준이었다.<sup>18)</sup> 당시 베트남은 농업이 전체 경제에서 약 70%를 차지하는 농업중심 후진국이었다(조명철과 홍익표, 2000: 38).

이러한 상황에서 베트남은 사회주의 체제가 국민들의 생활을 개선시키지 못한다는 것을 자각하게 되었다. 미국의 경제제재가 지속되는 가운데 경제건설을 위한 자원을 끌어들이 수도 없었다. 중국의 개혁·개방정책에 따른 경제성장 경험은 좋은 선례가 되었다. 개방직후에는 미국과 관계가 개선되지 않아 국제금융기관의 원조자금을 지원받을 수 없었고, 미국의 엠바고 해제 가능성이 가시화된 후에야 가능했다. 미국과 국교정상화는 1995년 7월이 되어서야 마무리되었다(박변순 등, 2000: 55~69).

② 경제특구의 목적

1986년 채택한 ‘도이모이’(Doi Moi, 쇄신) 노선은 이전 개혁정책보다 포괄적인 관점과 정책을 포함하고 있었다. 도이모이 정책의 핵심은 시장경제체제를 수용하고, 경제를 대외에 개방하는 것이었다. 특히 3가지를 강조하였는데 첫째, 중공업 건설보다는 기본적 경제문제를 해결하기 위한 식량생산 증대, 소비생산 중시, 수출장려를 목표로 하였고, 둘째, 재정적자, 통화팽창, 고물가, 생활난 등 4대 문제 해결, 셋째, 대외개방정책의 추진이다(박변순 등, 2000: 55).

‘수출가공구’ 개발정책은 개방노선에서 가장 핵심적인 정책이었다. 수출가공구는 외국인투자활동을 촉진하기 위해 설립된 것으로, 인접지역과 분리되어 엄격하게 운영되었다. 수출가공구 정책을 통해 대내적으로 사회주의 전통개발전략인 중화학공업 우선정책에서 탈피하여 경공업 지원정책을 강화하고, 대외적으로는 외국인투자에 따른 국내기업 및 내수시장 잠식 등 부작용을 최소화하면서 수출과 고용증대를 꾀하고, 외자와 기술을 마찰 없이 이전받고자 하였다. 수출가공구 설치를 통해 단기적으로는 수출용 상품을 생산하고 상품의 수출과 관련된 서비스를 공급하는 중앙직할의 공업지대로서 수출가공구를 개발하고, 중장기적으로는 수출가공구를 거점으로 개발삼각지대(Development Triangle)를 만들어 주요 경제지역의 균형발전과 투자유치를 효율화하기 위한 지역개발전략으로 연계하여 추진하고자 하였다(권을, 1993b: 17~19).

3.2.2 개발관리 제도

① 토지획득 관련 제도

베트남의 전근대적 토지제도에서는 일정기간 토지를 사용자의 권리를 보호해주는 등 토지사용권을 대폭 보장하고 있었다. 이런 측면에서 베트남에서 토지소유권과 토지사용권의 분리는

15) 1981년부터 1985년까지 선전특구의 GDP 성장률은 137%에 달해 주하이, 산터우, 샤먼 등 다른 특구가 같은 기간 18~35%의 성장률을 보인데 비해 압도적이었다(박민규 외, 2015: 63).  
 16) 기본건설투자 비중을 보면, 1980-1985년 사이 중앙정부의 투자비중이 26%, 국내금융기관 대출비중이 35%, 외자 비중이 25%였다(이상지 외, 2003: 55).  
 17) 베트남은 통일 이후에도 캄보디아 침공, 중국과 전쟁 등으로 인해 막대한 군사력을 유지·확대해 왔다(조명철·홍익표, 2000: 35).

18) World Bank Data(<http://data.worldbank.org/>)에 의하면 2005년 불변가격 기준으로, 1986년 베트남의 GDP는 약 152억US\$, 1인당 GDP는 237US\$였으며, 북한은 1인당 GDP가 897US\$, 중국은 367US\$였다.

오랜 역사를 가지고 있었다. 전민민의 토지소유에 관한 개념은 베트남이 집중적으로 중앙 주도의 계획경제를 도입하기 시작한 즈음인, 1980년 12월 18일에 선포된 헌법에서 처음으로 도입되었다. 도이모이 채택이후에 베트남 정부는 개인 토지사용자들이 토지사용권을 사거나 팔 수 있게 하였다. 토지사용권은 저당 잡히거나 상속할 수 있고, 양도 가능한 재산권으로 규정하는 등의 내용을 담은 토지법을 제정하였다(법무부, 2005b: 429-433).

판뚜언수출가공구 개발은 외국기업과의 합작사를 설립하여 토지를 개발하여 입주기업에게 공급하는 방식으로 진행되었다. 합작회사는 판뚜언공사(Tan Thuan Corporation: TTC)로 대만 기업인 중앙무역개발공사(Central Trading and Development Group: CT&D Group)가 70%, 호치민 시 산하 국영기업(Tan Thuan Industrial Promotion Company: IPC)이 30% 지분을 가지고 있었다. CT&D Group은 7억US\$를 투자하였고, IPC는 300ha 토지의 50년간 사용권 등을 투자하였다.<sup>19)</sup>

TTC의 베트남 파트너가 토지사용권을 출자한 것은 외국인투자법 및 토지법에 ‘토지사용권 출자’ 규정이 반영되기 전에 이루어진 것으로 관련법 없이 각료회의 규정에 의하여 추진되었다(권율, 1993a: 58). 이후 외국인투자법(제7조)(1992년) 및 토지법(1993년)에서는 각료평의회 결정에 의해 베트남측은 합작기업의 자본으로 토지사용권을 출자할 수 있음을 규정하였다(권율, 1993a: 97-98). 1993년 토지법에서는 외국기업의 토지사용권을 인정하지 않았고, 1996년에 가서야 국가가 유상 또는 무상으로 외국기업에 대해 토지사용권을 부여할 수 있도록 인정하였다. 1998년에는 개인, 세대, 법인에 대하여 토지사용권의 재임대, 현물출자를 인정하였고, 2003년에는 저당권설정도 인정하였다(법무부, 2008: 60-61)

수출가공구에 입주하는 기업은 관리위원회로부터 토지를 임차받아 임차료를 납부하고 사용하게 된다. 임차료는 지역, 사회간접시설 수준, 프로젝트의 업종 특성, 지형 및 지질조건 등에 따라 다르다(권율, 1993a: 98).<sup>20)</sup>

② 세제 혜택

베트남에서 수출가공구 조성 및 운영과 관련된 세제혜택은 인프라 조성기업과 입주기업이 각각 다르다. 특히 베트남 정부는 수출가공구를 경제개발거점으로 활성화하고자 하였기 때문에 외국투자가들이 하부구조 및 공공재 건설에 참여하도록 하고자 각종 인센티브를 제공하였다. 사회간접자본 건설에 투자하는 기업

에게는 소득세율 15%를 2년 면세 및 4년간 50% 감면이, 척박한 지역 또는 BOT, 정부가 지정한 사업에 투자하는 기업에게는 소득세율 10%를 4년 면세 및 4년간 50% 감면이 적용된다.<sup>21)</sup>

수출가공구에 입주한 제조업은 10%, 서비스업은 15%의 법인세를 납부해야 하는데, 법인세 면제와 관련해서 제조업은 이익발생 연도부터 4년간 면제, 서비스업은 2년간 면제된다. 또한 특별가공구 내에서 3년간 영업하고 있는 기업이 이익금을 재투자할 경우 재투자된 이익금과 관련된 세금은 환급된다(수출가공구 규정(이하 가공구 규정) 제51조). 수출가공구 내 기업은 수출가공구 내로 장비, 원자재, 상품 수입에 대해 수입세 면제 및 외국으로 수출하는 물품에 대한 수출세 면제를 받는다(가공구 규정 제52조).

③ 개발·관리 조직

베트남의 수출가공구는 중앙직할의 공업지대이다. 수출가공구는 베트남 일반지역과는 엄격하게 분리되어 운영되므로, 독립적인 관리와 행정절차가 적용되었다. 수출가공구 개발과 운영에 대해서는 관리위원회가 관련 계획수립 및 투자, 건설 촉진을 담당하고 있다(가공구 규정 제57조). 수출가공구의 개발은 각 시(市)와 성(省) 정부(인민위원회)가 지역을 선정하고 개발계획을 수립하여 중앙정부에 보고하도록 하고 있는데, 국가계획위원회 심의 및 각료평의회의 최종승인을 거친다(권율, 1993b: 25). 수출가공구 관리위원회는 수출가공구 정관을 작성하여 국가투자협력위원회의 승인을 받고, 위임받은 권한에 따라 투자계획 심의, 영업허가서 발급 및 수출가공구 제반활동계획을 수립한다. 수출가공구 관리위원회의 수입은 국고에 귀속되고, 비용은 국가예산으로 충당된다.

중국과 달리 수출가공구 관할 지방정부인 호치민시 인민위원회에 특별한 권한을 부여하지는 않았다. 수출가공구 관리운영기관은 정부조직인 관리위원회와 수출가공구 개발회사로 이원화되어 있다. 행정적인 관리운영, 분쟁조정 등은 관리위원회가 담당하고, 단지조성과 하부구조건설은 합작회사가 담당하였다(권율, 1993b: 23). 판뚜언수출가공구는 판뚜언공사가 개발하였고, 일반적인 운영·관리를 담당하고 있다.<sup>22)</sup>

3.2.3 입지와 인프라 공급

① 경제특구 입지

베트남은 개혁·개방 초기 판뚜언을 비롯하여 전국에 6개소의 수출가공구를 설치하였다. 수출가공구에서는 수입원료를 조립가공하여 수출품을 생산하는데, 수송수단과 창고시설이 풍부한 해안지역 및 대도시를 중심으로 개발되어 왔다. 판뚜언수출가공구

19) TTC 홈페이지, <http://ttc-vn.com/about/>(검색일, 2016.08.17)  
 Taiwan Today(1991.10.18), “Vietnam joint venture approved: Ho Chi Minh City industrial park boosts ties”  
<http://www.taiwantoday.tw/ct.asp?xItem=85201&CtNode=103>,  
 (검색일, 2016.08.17)  
 20) 판뚜언수출가공구에 입주하는 기업의 경우 50년간 임차료(토지이용권 설정 및 가, 복환의 토지임대료와 같은 의미임)를 일시불로 선납하거나 매년 납부해야 한다(권율, 1993b: 38). 베트남에서 개인에게 토지사용권을 부여하는 방식은 유무상 할당 및 임대 있는데, 외국인인 토지 임대만 가능하며, 토지임차료를 일시불 또는 정기적으로 납부해야 한다.

21) 베트남 외국인투자법시행령, 1993.4.16; 재무부령 1993.6.30(남공영(1995: 93)에서 재인용). 가공구 규정에 명기되지 않은 가공구내 기업활동은 외국인투자법에 상응하는 규정에 따라 적용된다(가공구 규정 제65조). BOT사업에 사용하는 토지는 임차료가 없다(법무부, 2005b: 371).  
 22) <http://www.ttipc.vn/en-US/tan-thuan-export-processing-zone#tab1>  
 (검색일 2016.08.17)

는 베트남 최대도시인 호치민시 서남부의 사이공강변에 접한 반도에 위치하면서, 호치민시 중심에서 4km, 공항에서 13km 떨어져 있다. 항만시설로는 2만 톤급 선박 접안이 가능한 사이공항과 벤게(Ben Ghe)항이 인접해 있다. 판뚜언이 호치민시 중심부에 근접하였지만 개발초기에는 도로여건이 좋지 않아, 판뚜언수출가공구 조성에 맞춰 호치민시 중심을 연결하는 도로를 건설하였다(권율, 1993b: 26~36).

각종 인센티브를 제공하는 법률 제정 이후 6년이 경과한 시점에서 입주기업을 만족시킬만한 인프라를 갖춘 곳은 판뚜언 수출가공구 뿐이었다(Lee, 1995). 노동력을 공급받기에 유리한 대도시라는 이점과 특구지정에 맞춰 인프라 공급이 이뤄진 점이 판뚜언수출가공구의 성공 요인이 된 것으로 판단된다.

### ② 인프라 공급 주체와 재원조달

수출가공구 조성을 위해 베트남 정부는 외국과 협력을 적극적으로 장려하였다. TTC는 단지조성과 단지내 전기, 도로, 상하수도 등 인프라를 조성하였고, 공단입주기업에게 수수료를 받아 투자된 자본을 회수하였다. 입주기업은 임대료와 함께 인프라 사용에 따른 수수료를 납부해야 했다(권율, 1993b: 39~40).

수출가공구 가운데 성공 사례인 판뚜언수출가공구를 제외한 대부분 초기 베트남 수출가공구 개발은 순조롭지 않았다. 그 이유는 대부분 수출가공구 외부 연계 인프라가 잘 정비되어 있지 않았기 때문이다. 수출가공구 주변의 도로, 수도, 전력공급, 통신 등 하부구조 정비를 위해 베트남 정부는 재원이 부족하여 자체적으로 공급할 수 없었다. SOC사업은 자금회수기간이 길기 때문에 베트남 정부는 외국원조, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기관으로부터 장기대출 등을 계획하였다. 베트남 정부는 국제금융기관 이외에 민간자본도 유치하고자 하였다. SOC사업에 민간 자본을 적극 유치하고자 외국인투자법 2차 개정(1992)을 통해 인프라건설시 BOT계약 체결을 허용하였다. 판뚜언수출가공구가 위치한 지역에서 호치민시 중심을 연결하는 도로건설도 BOT로 추진하였다(권율, 1993b: 25~26).

## 3.3 북한, 개성특구

### 3.3.1 맥락과 목적

#### ① 경제특구 추진맥락

북한은 1970년대 후반 구조적인 침체에 이어, 1980년대 사회주의국가들의 붕괴로 무역이 급격히 줄어들었고, 「합영법」에 의한 외자유치도 부진해지면서 경제난에 처하게 된다. 1980년대 중반 이후 계속 마이너스(-) 성장률을 기록하고 있었다.<sup>23)</sup> 2005년

23) World Bank Data(<http://data.worldbank.org/>)에 의하면 2005년 불변가격 기준으로, 1992년 북한의 GDP는 약 135억US\$, 1인당 GDP는 642US\$였다. 북한의 1인당 GDP는 1985년 895US\$를 기록한 이래 계속 하락하고 있었다. 이러한 마이너스 성장은 1998년까지 이어져 1인당 GDP가 479US\$까지

불변가격 기준으로 1992년 북한의 국내총생산(GDP)은 약 140억 US\$이었으며, 1인당 GDP는 약 640US\$ 수준이었다. 1992년 기준으로 농업생산이 전체 GDP에서 약 20%를 차지하였고, 농업 인구 비중도 20% 수준이었다.<sup>24)</sup>

북한은 외자를 유치하여 경제난을 타개하기 위해 1991년 말 나진선봉을 자유경제무역지대로 지정하였다. 그리고 1990년대 전후부터 대외경제개방과 관련된 법의 제·개정을 통해 특구를 개발할 준비를 하였다. 1992년 4월 「사회주의헌법」을 개정하면서 경제부문 개혁개방을 반영하였다. 같은 해 10월에는 ‘자유경제무역지대에서는 외국인투자자와 외국인투자기업에 대해 토지를 최고 50년까지 임대할 수 있다’는 규정(법 제15조)을 담은 「외국인투자법」을 제정하였다. 1993년 10월에는 「토지임대법」을 제정하여, 외국인과 외국법인에 대한 토지이용권 설정과 그 절차 등을 규정하였다. 「토지임대법」을 통해 사회주의적 토지소유 제도를 유지하면서 외국인 직접투자를 유도하고자 한 것이다.

대외개방을 지향하면서도 북한은 중국, 베트남과 다르게 시장 경제 도입을 포함한 개혁에 대해서는 부정하고 있다. 이런 이유로 ‘개혁 없는 개방’ 노선으로 특징지어지기도 한다. 이런 흐름은 최근까지도 이어지고 있다.<sup>25)</sup>

“대외경제관계를 발전시키는데 힘을 넣어야 하겠습니다. 나라의 경제를 발전시키려면 다른 나라들과 무역도 하고 경제 협자와 합영도 하여야 합니다. 그렇다고 하여 우리 일꾼들이 경제를 자본주의적 방법으로 운영할 생각을 하여서는 안됩니다. 경제분야에서 자본주의적 방법을 받아들이는 것은 결국 망하는 길입니다. 우리가 다른 나라들과 합영과 협작을 하려고 하는 기본목적은 다른 나라의 기술과 자금을 리용하려는데 있습니다.”<sup>26)</sup>

중국·베트남과 다르게 북한은 대외관계 개선에 성공적이지 못하였다. 미국은 1950년 12월 북한을 적성국으로 지정한 이후 2016년 현재까지 수출입, 투자, 재정적 거래 등 경제행위를 금지해오고 있다. 2016년 1월 4차 핵실험 강행이후 국제사회 대북제재는 더욱 강화된 상태이다.

이른다.

24) 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>)에 의하면 1992년 농업어업은 6,021십억원(남한원), GDP 31,108십억원(남한원)의 약 19%를 차지하였다. 농업인구 비율도 1993년 19.7%였다(통계청).

25) 2016년 5월 개최된 조선노동당 제7차 당대회에서 채택한 ‘조선로동당 중앙위원회 사업총화 결정서’에 포함된 1만 여개의 단어 중에 ‘시장’은 단 한 차례도 등장하지 않으며, ‘개혁’, ‘개방’은 다음 문장에 단 한번 그것도 부정적 의미로 나타난다. “... 우리 주변에서 어지럽게 불어오는 부르조아자유화바람과 《개혁》, 《개방》 바람도 선군총대의 기상으로 날려버리며 우리가 선택한 사회주의의 길을 따라 곧바로 전진하였다.”(노동신문, 2016.5.8, “조선로동당 제7차 대회 결정서: 조선로동당 중앙위원회 사업총화에 대하여”)

26) 김일성(1996), “현시기 정무원앞에 나서는 중심과업에 대하여(1992. 12. 14 발표),” 「김일성저작집 44」, 평양: 조선로동당출판사, 1996: 15~16; 여기서는 임강택(2001: 68)에서 재인용.

② 경제특구의 목적

외국인투자법 등 대외관계법을 제정하였지만, 최초 특구인 나진선봉 경제특구를 개발할 투자자를 찾지 못해, 개발로 이어지지 못하였다. 2000년대에는 개성, 금강산 등으로 경제특구를 확대·지정하였는데, 한국의 공공부문과 민간부문이 투자자였다.

북한이 경제특구를 개발하는 목적은 위에서 인용한 김일성의 저작과 대외경제개방과 관련된 법 제정 취지 및 법의 목적을 통해서 유추할 수 있는데, 외부로부터 자본과 기술을 유치하고자 진행된 것으로 파악된다. 「개성공업지구법」은 ‘공업지구 개발 및 관리운영에서 제도와 질서를 세워 민족경제 발전에 이바지하도록 한다’고 규정하고 있어, 개성공업지구 지정단계에 와서는 특구 개발 및 관리운영을 체계적으로 제도화하여 수행할 필요성도 느낀 것으로 보인다.

북한은 경제특구개발을 중국과 베트남처럼 포괄적이고 장기적인 경제·사회발전전략과 연계시키지 않았다. 1992년 헌법 개정에서 국가에 의한 대외무역을 명시하였고, 1998년 개정에서는 다른 나라와 여러 가지 형태의 기업창설 장려를 규정하고 있을 뿐, 시장제도의 도입 등 내부 개혁과 관련한 제도변화를 지향하는 내용은 없다. 북한이 말하는 경제강국은 자립적 민족경제의 토대위에 발전하는 것이다. ‘모기장식 개방’이라는 데서 알 수 있듯이 북한은 경제특구와 본토의 연계를 고려하는 것이 아니라 특구 단독의 발전을 지향하고 있다. 중국이나 베트남이 특구를 새로운 경제정책 실험의 장으로 설정하고, 경제개혁 및 개방의 과정으로 보는 것과 큰 차이가 있다.

3.3.2 개발·관리 제도

① 토지획득 관련 제도

개성공업지구 개발을 위한 토지사용권 임대 관련 법적 기반은 나선특구 지정에 즈음하여 제정된 「외국인투자법」(1992년) 및 「토지임대법」(1993년)에서 이미 마련되어 있었다. 개성공업지구에서 개발업자(LH와 현대아산)는 1단계 330만㎡ 부지를 50년간 임대받아, 임대료(토지사용권 설정대가)로 1,600만 달러를 지불하였다(허련, 2011: 524). 개발업자가 임대료를 지불하고, 지대당국으로부터 토지사용권을 받아 부지정리와 하부구조를 건설하고, 개발업자가 입주기업에게 토지이용권을 분양(매각)하는 방식으로 이루어졌다(개성공업지구법 제2조). 「개성공업지구 부동산규정」(2004년 7월 29일, 이하 부동산규정)에 의하면 “기업과 개인은 토지이용권을 취득하거나 건물을 소유할 수 있으며”(부동산규정 제4조), “토지이용권, 건물소유권을 등록한 자는 그 전부 또는 일부를 리용기간 안에 제한없이 양도, 임대, 저당할 수 있다”(부동산규정 제23조). 토지이용권을 소유한 자에게는 토지이용권 설정 대가인 토지임대료(일시납)이외에 매년 토지사용료가 부과되는데, 토지사용료는 10년간 유예기간이 있었으며(부동산규정 제15조), 2015년 12월 24일에 연간 0.64US\$/㎡로 합의하였다.<sup>27)</sup>

② 세제 혜택

개성공업지구도 중국, 베트남의 특구와 유사한 세제 특혜가 있다. 기업소득세율은 결산이윤의 14%, 하부구조 건설부문과 경공업부문, 첨단과학기술부문은 10%이다(개성공업지구법 제43조). 기업소득세 면제 및 감면과 관련하여, 장려부문과 생산부문에 투자하여 15년 이상 운영하는 기업에 대하여서는 이윤이 발생하는 해부터 5년간 면제, 그다음 3년간 50%를 감면해 준다. 서비스업(봉사부문)에 투자하여 10년 이상 운영하는 기업에 대하여서는 이윤이 발생하는 해부터 2년간 면제, 그다음 1년간 50%를 감면해 준다. 또한 이윤을 재투자하여 3년 이상 운영하는 기업에 대하여서는 재투자분에 해당하는 기업소득세의 70%를 다음 연도 세금에서 감면해 준다.<sup>28)</sup>

③ 개발·관리 조직

북한의 개성공업지구의 개발업자는 중앙공업지도기관이 정한다(개성공업지구법 제10조). 개발업자 지정과 공업지구법규시행세칙 작성, 노동력 공급 등이 중앙공업지도기관의 역할임에 비추어 볼 때 개성공업지구 관리위원회의 자율성은 상대적으로 높지 않은 것으로 판단된다. 개성공업지구의 개발은 개발업자가 구성하도록 규정하고 있고 관리위원회는 개발업자가 추천하는 성원으로 구성하도록 하고 있다(동법 제24조)는 점에서 개성공단의 경우 오히려 개발업자의 지위가 상대적으로 높다고 할 수 있다.

개발사업자는 한국의 공기법인 LH(당시 한국토지공사, 자금조달·설계·분양 담당)와 민간기업인 현대아산(시공 담당)이었다. 관리위원회는 투자유치 기업창설 승인 및 경영활동 지원, 하부구조시설 관리 등을 담당한다(동법 제 25조). 개성공업지구관리위원회는 북한 법인이지만, 한국 정부가 사업전반에 대한 정책적, 제도적, 외교 통상적 지원을 담당하였다(한국토지공사, 2008: 34). 한국은 개성공업지구 개발과 운영을 지원하기 위해 ‘개성공업지구지원재단’을 설립하였는데, 이 지원재단 이사장과 개성공업지구관리위원회 위원장은 동일인이었으며, 양 기관의 구성원들도 상호 중복·교체되기도 했다.

3.3.3 입지와 인프라 공급

① 경제특구 입지

개성공단은 사실상 한국 이외 국가에서 개성공단에 직접 접근

27) 통일부(2015.12.24), “보도자료: 개성공단 토지사용료 기준에 관한 합의서 체결”. 이 합의서에 의하면, ① 부과 대상은 개성공단에 기업이 입주하여 생산·상업활동을 하고 있는 토지에 대하여 부과하며, 개발업자의 토지, 미사용중인 토지, 공공용 성격의 토지 등에 대해서는 토지 사용료를 부과하지 않고, ② 토지 사용요율은 평방미터(㎡)당 0.64US 달러(0.64US\$/㎡)이고, ③ 갱신주기는 관리위원회와 총국이 합의하여 4년마다 조정할 수 있으며, 이 경우에도 종전 토지 사용료의 20%를 넘지 않아야 한다. ④ 납부시기는 2015년부터 연 1회 부과하고, 원칙적으로 매년 12월 20일까지 납부하도록 하며 2015년 토지 사용료는 2016년 2월 20일까지 납부하기로 하였다.

28) 「개성공업지구 세금규정」(2003년 9월 18일, 최고인민위원회 상임위원회 결정 제1호로 채택) 제29조(기업소득세의 면제, 감면).

하는 것은 불가능하고 한국을 통하는 방법 밖에 없었다. 하지만, 한국의 수도권에 가장 근접한 북한 지역으로 발전된 교통·물류 인프라와 거대한 소비시장에 근접해 있다는 점에서 유리하였다. 서울과 약 60km, 인천과 약 50km 떨어져 있어 생산품의 소비와 유통은 물론, 한국의 기반시설 활용이 가능한 위치에 있다.<sup>29)</sup> 전력은 한국의 전력을 연결하는 방식으로 공급하였다. 또한 인천항과 인천공항과 연계할 수 있어 국제적 연결에서도 유리하다. 향후 개성공단 재개시 선전이 홍콩과 연계하여 발전했던 것과 같은 전망을 구상해 볼 수 있을 것이다.

## ② 인프라 공급 주체와 재원조달

개성공단의 개발은 토지를 개발업자가 임대받아 부지정리와 하부구조 건설을 하고 투자를 유치하는 방법으로 했다(개성공업지구법 제2조). 개발업자가 토지와 인프라 개발 이외에 투자유치까지 담당했던 점은 베트남과 유사하나, 한국내 산업단지의 경우와는 다르다. 개성공단에서 개발사업자는 공단조성 비용 조달과 관련하여 자체자금과 한국의 공적자금, 즉 남북협력기금을 활용하여 공단부지와 단지내 인프라를 조성하였다. 이후 개발비를 반영하여 토지이용권을 입주기업에게 분양하는 방식으로 투입자금을 회수하였다. 개성공단은 정부지원을 통해 조성비와 분양가를 낮춤으로써 경쟁력을 확보하였다. 총 개발비용 중 개발업자 부담은 1,103억원, 정부지원은 1,573억원이었다(허련, 2011: 524). 공장용지 분양가는 조성원가를 기준으로 45천원/m<sup>2</sup>였다.

공단의부연계 도로인 경의선 철도와 도로연결공사시 북측 구간에 대해서는 한국이 차관형태로 자재와 장비를 제공하여 진행되었다.

## 3.4 소결: 사례비교

지금까지 북한 경제특구 개발 평가와 발전대안 도출을 위해 중국, 베트남, 북한의 초기 경제특구에 대해 ‘맥락과 목적’, ‘개발관리 제도’, ‘입지와 인프라공급’으로 구분하여 분석하였다. 표 1.은 이를 종합한 것이다.

### 3.4.1 맥락과 목적

먼저, 경제특구를 설치하게 된 배경을 보면 중국, 베트남, 북한 모두 대내적으로 사회주의체제의 비효율성으로 인해 오랜 기간 경제적 어려움이 누적되고 있었다. 개혁·개방정책을 시작한 시점을 기준으로 중국(1978년)과 베트남(1986년)은 모두 1인당 GDP가 200~250US\$(2005년 불변가격) 정도였고 농업인구가 다수를 차지하는 전형적인 후진국형 농업국가였다. 북한은 1980년대 중반까지는 1인당 GDP와 산업구조 측면에서 중진국형 산업국가를 유지하고 있었으나 1980년대 중반 이후 1990년대 후

반까지 계속 마이너스 성장을 기록하였다.<sup>30)</sup> 특히 1990년대에는 이른바 ‘고난의 행군’으로 일컬어지는 극심한 경제난을 겪었다. 이러한 경제난으로 세 국가 모두에게 대외개방을 포함한 내부 개혁 시도를 할 수 밖에 없었다.

사회주의 국가들이 점진적 체제전환을 추진하는 경우 불가피하게 체제유지와 대외관계 개선이 중요한 과제로 등장한다. 더구나 사회주의 종주국인 소련이 붕괴하는 과정에서 미국을 비롯한 ‘서방국가들과 관계개선’은 점진적 체제개혁 또는 전환의 성공을 위한 필수조건이 된다. 중국과 베트남은 그동안 대외관계에 있던 국가들과 관계 정상화를 모색하면서, 미국을 비롯한 다른 나라들과 안정적 외교관계를 마련하는데 성공하였다. 이를 통해 중국과 베트남은 협력적 대외관계 속에서 경제구조개혁과 경제발전을 모색할 수 있었고, 경제관계의 진전과 경제발전은 외교관계의 회복과 선순환과정으로 전개되었다. 반면 북한은 1990년대 초중반부터 시작된 북핵문제로 인해 대미 관계개선에 실패하고 최근까지 미국 및 서방국가들과 관계를 개선하지 못하고 있다. 2000년 6.15 남북정상회담을 시작으로 남북관계가 개선되면서 개성공단을 개발할 수 있는 계기를 마련하였다. 하지만 2008년 이후 북핵문제로 한국정부의 대북정책 노선 변화 등으로 남북관계도 점차 악화되었고 결국 2016년 제4차 북핵실험으로 개성공단까지 폐쇄된다.

‘특구개발의 목적’과 관련하여, 중국과 베트남은 포괄적이고 장기적인 사회주의 개혁의 비전에 특구개발 목적을 위치 지었다. 중국의 1978년 개혁·개방노선 채택과 베트남의 1986년 ‘도이모이’ 노선 모두 시장도입과 대외개방의 방향에서 개혁·개방을 천명하였고 ‘경제특구’는 이를 실현하기 위한 핵심 수단이자 전략으로 추진되었다. 따라서 이 두 나라들에 있어 경제특구는 외국인투자 유치와 기술도입을 통한 경제발전과 함께 국가 전체로 개혁과 개방을 확대하기 위한 일종의 ‘테스트 베드’와 같은 역할을 했다. 반면 북한은 대외관계 개선을 추진하는 중에도 ‘시장도입’과 함께 ‘개혁’, ‘개방’ 담론을 강하게 부정하면서 ‘경제특구’를 외자유치와 기술도입을 위한 제한적 수단으로 한정하였다. 따라서 북한에서 경제특구는 고립된 섬으로 남아 있었고, 특구와 내부 경제간 연계 강화, 과감한 대외개방 정책, 분권화를 통한 혁신적 제도 실험 등은 이루어질 수 없었다.

### 3.4.2 개발·관리 제도

특구조성의 중요한 요건 중 하나인 토지획득 관련 제도를 보면, 중국은 토지사용권 획득과 관련하여 제도가 정비되지 못한 상태에서 경제특구를 시작하였고 이후 점진적으로 제도를 정비

29) 개성공단 입주기업 법인장들과 인터뷰에서 개성공단 입주 이유에 대해 근접성과 언어 동질성, 저렴하고 상대적으로 우수한 노동력 등을 들었다. 특히 베트남 등 동남아 국가들에 입주한 공장에 비해 물류비용(시간, 금액 양 측면 모두)이 개성공단이 비교가 안 될 정도로 유리하다고 한다.

30) 중국과 베트남이 농업인구가 다수를 차지하는 농업형 국가였던 반면에 북한은 농업의 노동력과 생산 비중 모두 20% 수준이었다. 이런 점은 이후 각 국가들의 산업발전 전략에 영향을 미친다. 즉, 중국과 베트남이 농업부문의 개혁과 생산력 증대를 바탕으로 경제발전의 바탕을 마련했던 것과 같은 전략을 북한은 기존 낙후한 제조업 부문의 개혁으로부터 시작하거나 외자에 의존할 수밖에 없다(조명철 외, 2000: 46-47).

표 1. 국가별 특구개발 목적, 개발 및 관리제도, 입지와 인프라 공급 비교

| 구분         | 중국(선진)            | 베트남(만두언)  | 북한(개성공단)   |   |
|------------|-------------------|---|--|---|
| 맥락과 목적     | 추진맥락 (경제적·정치적 배경) | - 사회주의 비효율성, 서방세계의 경제봉쇄, 군사비 지출 증가 등으로 경제 침체<br>- 도이모이 채택(1986) 및 미국 국교정상화 협상(1991) 및 마무리(1995)로 체제안정 기반 마련   | - 1970년대 후반부터 체제 한계, 1980년대 사회주의권 붕괴로 대외적 고립 직면<br>- 나진선봉 투자유치 부진<br>- 미국의 1950년 이래 적성국 지정으로 대외 거래 제한 및 미국과 적대적 관계   |   |
|            | 추진목적              | - 사회주의적 근대화 달성<br>- 새로운 경제정책 실험장<br>- 외자 및 기술습득, 국내산업육성 등   | - 시장경제 도입과 대외개방<br>- 외자유치, 수출증대, 선진기술습득, 고용 증대 등   | - 대외경제개방 없는 특구 단독 개발<br>- 경제·사회발전전략과 무관<br>- 외자 및 기술 유치 및 습득, 고용증대 등  |
| 개발관리제도     | 토지획득 관련제도         | - 개방 시작 당시 무상, 무기한, 무유통 토지 분배 → 유기한 유상 토지사용권 승인 (1981) → 유상설정 및 양도 허용(1987) 및 협상이의 입찰, 경매로도 토지사용권 획득가능  | - 외자와 합작 개발 장려<br>- 베트남측 파트너 50년 토지사용권 출자  | - 나진선봉 투자유치 단계에서부터 유상의 양도가능한 토지사용권 임대제도 도입(최장 50년 임대)<br>- 토지사용권 설정에 따른 임대료와 토지사용료 제도 실시  |
|            | 세제혜택 등            | - 기업소득세<br>· 세율인하: 경제특구내 모든 기업 15%<br>· 일정기간 면제: 외국투자기업이 이윤을 5년 이상 재투자시 감면 가능<br>- 수입관세 면제<br>- 토지사용료(임대료) 일정기간 면제 및 인하: 새로 건설한 기초건설, 화교, 홍콩, 마카오, 대만등포 투자한 기업 토지 3년간 면제, 3년 후 2년은 50%* | - 기업소득세<br>· 세율인하: 제조업 10%, 서비스업 15%<br>· 일정기간 면제 및 감면: 제조업은 이익발생 연도부터 4년간, 서비스업은 2년간<br>· 3년이상 영입하고 이익금 재투자시 이와 관련되어 지출한 세금 환급<br>- 장비, 원자재, 상품수입관세 면제, 수출물품 수출세 면제 | - 기업소득세<br>· 세율인하: 일반 14%, 하부건설, 경공업 등 및 장려부문 10%<br>· 일정기간 면제: 장려부문, 생산부문 15년 이상경영기업: 이윤발생 다음해부터 5년 면제, 다음 3년 50%감면, 봉사부문 10년 이상 운영시 이윤발생 다음해부터 2년간 면제 다음해 50%감면, 이윤 재투자하여 3년 이상 운영기업 재투자분 기업소득세 70% 감면<br>- 수입관세 면제<br>- 토지사용료 일정기간 면제 및 인하: 10년간 사용료 면제 및 개발업자 사용료 미부과 |
|            | 개발관리 조직           | - 특구지정: 중앙정부<br>- 특구개발 및 관리: 광둥성 경제특구관리위원회(실질적으로 선전시정부)<br>- 선전시정부에 입법권 및 성(省)정부와 동등한 위상 부여   | - 수출가공구는 중앙직할 공업지대<br>· 개발승인권한: 계획투자부<br>- 특구개발: 특별경제가공구 관리위원회<br>- 특구관리: 관리위원회<br>· 실제 개발 및 관리 Tan Thuan Corporation  | - 특구지정: 중앙정부<br>- 특구개발: 개발업자(LH, 현대아산)<br>- 특구관리: 관리위원회(규정상 개발업자가 구성함: 실제 북한법인이고, 남측, 북측 인사로 구성됨)   |
| 입지와 인프라 공급 | 경제특구 입지           | - 광둥성 중남부 연해<br>- 홍콩과 인접(화교자본유치 용이한 위치)   | - 베트남 최대도시인 호치민시내와 인접, 항구 및 국제공항 인접  | - 북한 평양, 남포 등 대도시와 격리<br>- 서울, 인천항, 인천공항 인접   |
|            | 인프라 공급주체와 재원조달    | - 특구 내 인프라는 개발자가 조성<br>- 특구 외부 연계 인프라는 지방 또는 중앙정부가 조성, 비용부담은 입주기업<br>- 특구건설 1단계(1980~1985) 선전시의 도로 및 사회간접자본은 중앙 및 지방정부가 집중적으로 지원  | - 특구내 인프라는 외자유치로 조성<br>- 대도시 입지하여 특구외부 인프라 여건 상대적으로 양호<br>- 수출가공구 외부 연계 인프라는 BOT 및 국제기관자금 유치하여 조성  | - 특구 내 인프라는 개발자가 조성<br>- 남한의 차관으로 특구 외부 연결도로 및 인프라 건설(북측구간의 철도·도로)  |

주: 세제혜택관련 자료 출처는 중국 광둥성경제특구조례 제13~제16조, 베트남 특별경제가공구 규정 제51조, 52조, 북한 개성공업지구법 및 세금규정임

하였다. 개혁개방 초기 무기한, 무상, 무유통을 특징으로 하는 토지제도를 점차 유상, 유기한, 양도가능성을 담은 토지제도로 바꾸어 갔다. 이에 비해 북한은 1990년대 초 나선특구를 지정할 즈음에 도입된 토지임대제도가 이미 있었다. 토지임대제도 도입시 토지사용에 따른 세금 성격의 토지사용료도 도입하였다. 베트남도 일정기간(50년) 토지사용권을 임대하고 토지임대료를 일시납(또는 연납)으로 받고 있지만 북한처럼 토지임대료와 병행하여 토지사용료를 부과하고 있지는 않다. 그런데 적절한 범위에서 운용한다면 북한과 같은 방식의 토지임대료(일시납)와 토지사용

료(연납)의 이중체계는 중국, 베트남과 비교했을 때 더 안정적인 것으로 기대된다. 일시납인 토지임대료만 있는 경우 초기 SOC 개발 등에 투자할 대규모 재원을 확보한다는 점에서 유리하지만, 이후 안정적인 수입원이 적어 특구와 도시 관리에 어려움을 겪을 수 있기 때문이다.

개발된 특구에 기업을 유치하기 위해 각 국가가 제시한 세제 관련 인센티브를 보면, 기업소득세율은 베트남이, 재투자자와 관련된 기업소득세 감면 관련해서는 북한이 상대적으로 유리한 조건을 제시하고 있다.

특구조직 위상과 관련하여 특구지정 승인기관은 사례국가 공통적으로 중앙정부 소속이다. 특구 개발과 운영 관련 제도를 만들고 실제 운영을 하는 부분에 있어서 중국은 지방정부인 선전시 주도한 반면 베트남과 북한은 중앙정부가 직접 관장하였다. 중국의 경우 선전시 정부에 권한을 대폭 부여하여, 효율적으로 특구개발과 관리운영을 추진할 수 있게 하였다는 점은 베트남 및 북한 사례와 다르다. 개발을 개발기업이 주도하였다는 점은 베트남과 북한이 유사하지만, 베트남에서는 대만과 합작한 개발기업이 공단관리 일부분을 담당하였고, 북한의 개성공단은 개발기업과 관리기관으로 이원화했다.

특구개발에서 지방분권화의 차이는 중국의 경우 선전특구가 베이징에서 멀리 떨어져 있고 상대적으로 체제안정에 대한 자신감이 있었기 때문에 가능했던 것으로 보인다. 반면, 베트남은 수도는 아니지만 베트남의 정치·경제 중심지 중 하나인 호치민시에 판뚜언수출가공구가 입지했고 중국에 비해 상대적으로 좁은 국토 조건이 작용한 것으로 보인다. 북한 개성공단의 경우에는 수도(평양)나 대도시로부터 멀리 떨어져 있는 지역이면서도 중앙정부가 제도와 운영에 직접적이고 강력하게 개입하고 개성시 정부는 개성공단 개발과 운영에 거의 영향력을 행사하지 않았다. 이는 남북관계의 특수성 및 당시까지 여전히 개선되지 않은 대외관계 등으로 인해 중앙정부가 특구에서 분권화를 통한 과감한 실험을 할 여유가 없었던 것으로 보인다.

### 3.4.3 입지와 인프라

특구입지를 보면, 선전, 판뚜언, 개성특구 모두 해안 또는 접경지역에 위치하여 외부와 연계가 용이하다는 공통점이 있다. 대도시 인접의 측면에서 보면 선전과 개성은 수도에서 멀리 떨어진 도시 지역이었다. 이러한 입지조건을 바탕으로 선전은 제도적 실험도 진행하였다. 판뚜언은 베트남의 정치·경제 중심지인 호치민시에 입지하였다. 현재 수도는 아니지만 분단 시기 남베트남의 수도였던 호치민시는 현재 수도인 하노이시보다 인구가 더 많고, 베트남 정부로서는 수도에 버금가는 중요성을 가진 지역이다. 이러한 대도시 지역에 개혁·개방 초기부터 특구를 개발한 것으로 중국, 북한과는 다른 선택이었다. 그리고 이러한 선택으로 인해 베트남의 다른 수출가공구들에 비해 판뚜언특구의 개발 실적이 상대적으로 양호하게 나타났다. 베트남은 ‘도이모이’ 노선을 통해 이전과는 다른 전면적인 개혁과 개방을 목표로 하고 있었고, 대외관계 개선에 따른 자신감을 바탕으로 정치·경제 중심지인 호치민시에 판뚜언특구를 입지시켜 개혁·개방의 목표를 실현하고자 한 것이다.

인프라 공급주체와 자원조달을 보면, 선전은 중앙 및 지방정부의 재정지원과 외자 등을 이용하여 도시기반시설을 조성하였고, 베트남 판뚜언은 대도시에 입지하여 대도시의 기존 인프라를 활용하였으며 추가 개발의 자원은 주로 BOT와 국제기관자금 지원에 의존하였다. 북한은 남한의 지원에 전적으로 의존하여

인프라를 공급하였고, 중앙 또는 지방정부의 인프라 공급과 관련한 지원은 거의 없었다. 베트남에서 베트남 측이 토지출자를 통해 대만 공기업과 개발기업을 합작기업으로 설립한 것과도 차이가 있다.

입지와 인프라 측면에서 선전특구는 홍콩과 인접하여 외부연계가 용이한 지역을 선정하였고 부족한 인프라를 중앙정부의 대규모 지원을 통해 건설하였다. 대외관계 안정성의 배경에서 전면적인 개혁·개방의 실험대로 특구를 개발하고자 하는 목표가 개방에 유리한 입지와 인프라 공급 확대에 나타난 것이다. 베트남의 판뚜언 특구는 대도시 인접 입지 선택과 부족한 인프라 공급 재원을 외부자원을 활용해 보완해 나갔다. 역시 대외관계의 안정성을 기반으로 시장화와 외자유치를 적극적으로 추구한 것이다. 반면, 북한은 한국의 수도권과 인접한 입지라는 점에서 외부 자원을 활용한 인프라 공급에서는 제한된 범위에서 성공적이었지만, 당초 계획했던 2단계와 3단계 공단 개발로 확대되지 못했다. 개성지역의 노동력 공급 여력이 부족했고, 대외관계가 개선되지 못한 상태에서 오로지 한국자본에 의존함에 따라 한국 내 대북지원 여론이 악화하는 상황 등으로 공단 확장에 근본적인 한계를 보인 것이다.

## 4. 결론

북한이 시장경제 및 개혁·개방을 명시적으로 부정하고 있다는 점에서 점진적 ‘체제전환국’들이 중국, 베트남과 북한을 비교하는 것은 한계가 있을 수 있다. 국가 별 거시적 정책과 제도, 환경이 다른 경우 국가들 간의 특구전략을 비교하는 것이 논리적 오류를 범할 수 있기 때문이다. 이 연구에서는 이러한 한계와 문제를 거시적 정책과 환경의 일부를 특구전략의 ‘맥락과 목적’ 범주로 두고, 분석대상에 포함시켜 극복하고자 했다. 또한 북한을 점진적 체제전환국들과 비교할 수 있는 가능성과 실용성 측면도 고려하였다. 북한의 장래 변화 시나리오가 ‘급진적 체제전환’으로 전개될 가능성을 배제할 수 없지만 이 연구에서는 북한체제의 붕괴와 급진적 체제전환의 경로가 아닌 점진적 변화를 통한 체제전환의 경로로 나아갈 것이라는 가정에서 연구를 진행하였다. 이러한 가정은 한편으로는 이 연구의 한계이지만 다른 한편으로는 북한의 점진적 변화 또는 북한 당국이 기대하는 경제발전을 위해서라도 어떤 문제를 극복해야 하는지, 어떤 방향으로 특구전략을 포함한 경제발전 전략을 추진해야 하는지에 대한 시사점을 도출할 수 있다는 점에서 실용적 의의를 가질 수 있다.

상대적으로 성공적이었던 중국과 베트남의 사례와 북한의 경우에서 다음과 같은 차이점을 발견할 수 있었다. 첫째, 중국과 베트남이 사회주의 경제체제를 근본적으로 개혁하고 시장경제를 도입하며 대외개방을 추구했던 것과 달리 북한은 이러한 포괄적이고 장기적인 개혁·개방의 지향을 갖지 않았다. 북한은 대외관

계가 여전히 개선되지 못하여 체제유지에 대한 불안감이 개혁과 개방의 필요성에 비해 더 강력했던 것으로 보인다.<sup>31)</sup>

둘째, 북한은 경제특구개발의 목적을 시장경제 도입과 대외개방을 위한 실험대로 위치지우지 못했다. 반면, 중국과 베트남은 외자유치, 기술도입 등과 함께 경제특구를 체제개혁의 실험대로 삼아 이를 통해 장기적인 사회개혁의 시발점으로 삼고자 했고, 이러한 특구개발 목적은 특구의 입지선택에 영향을 미쳤고, 특구 개발관리제도에도 연결되었다.

셋째, 중국은 특구의 개발관리 조직을 지방정부 중심으로 운영되도록 분권화하였으며 지방정부에 입법권을 부여하는 등 과감한 제도적 실험이 가능하도록 특구조직의 위상을 설정했다. 베트남은 베트남 최대도시 가운데 하나인 호치민시에 단두언수출가공구를 입지시킴으로 대도시의 풍부한 노동력과 상대적으로 유리한 인프라 조건을 활용하였다. 반면, 북한은 개성공단의 개발관리에서 중앙정부가 직접 영향력을 행사하여 지방정부가 자율성을 가지고 개입할 수 있는 여지를 두지 않았으며, 입지도 수도와 대도시에서 이격된 지역으로 노동력과 인프라 활용 측면에서 중국, 베트남에 비해 열위에 놓여 있었다.

넷째, 특구조성요건으로써 기업유치를 위한 제도 합리화와 관련된 토지획득 제도와 세제혜택의 측면에서 북한은 중국과 베트남에 비해 나쁜 조건이 아니었으며 어떤 측면에서는 더 진전된 부분도 있었다. 개성공업지구 지정 전에 도입된 토지이용권 임대제도 등 토지제도와 세제혜택 등에서 북한의 제도가 상대적으로 더 유리할 수 있다는 것은 법제도 자체만 비교한 것이기 때문에 현실에도 그렇다고 할 수는 없다. 중국과 베트남이 오랜 기간 시행착오를 겪어가면서 제도와 세제혜택의 내용을 발전시켜왔지만 북한은 아직까지는 제도적 모방 수준으로 실제 외부기업에 유리하게 작동할 수 있을지는 여전히 미지수이다.

다섯째, 특구개발 재원조달을 위해 중국은 중앙정부의 적극적인 지원이 있었다. 중국에 비해 내부자본이 부족한 베트남은 다양한 사업방식을 통해 외국자본을 끌어들이었다. 개혁개방초기에 인프라 건설을 위해 BOT사업으로 외국자본을 적극 유치하였다. 대폭적인 세제혜택과 외국자본의 단독 투자도 허용하면서 특구 연결 인프라 문제를 해결하고자 하였고, 이것이 결과적으로 단두언수출가공구 성공에도 기여한 것으로 보인다. 반면 북한은 개성공단에서 한국의 지원과 투자에 유일하게 의존하였고, 이것

이 공단이 폐쇄되지 않았다 하더라도 특구의 지속적 발전에 중요한 한계로 작용했을 것이다.

사례비교를 통해 도출한 북한 경제특구의 성공을 위한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 북한의 경제특구 전략이 성공하기 위해서는 먼저 포괄적이고 장기적인 경제개발 계획 하에 경제특구 전략을 배치하여야 한다. 그것이 ‘개혁·개방’으로 지칭되든 북한의 ‘우리식 경제관리’이든 실제 내용은 외부 경제체제와 호환되는 ‘신뢰할 수 있는 시장경제의 확대’가 되어야 할 것이다. 이를 위해 북한은 정치·외교적 차원에서 체제 안정을 확보해야 할 것이며, 역으로 그것이 외부에서 북한의 변화와 협력을 이끌어내기 위한 기본조건이 된다. 이는 경제논리나 교류·협력의 가능성이 국제정치 논리에 의해 구조적으로 제약된다는 것을 인정하는 것이라는 점에서, 경제협력을 통한 점진적 협력의 전제가 정치·군사적 대결구조를 완화할 것으로 기대하는 기능주의적 접근과 다르다. 하지만 다른 한편 이러한 시사점은 향후 정치·외교·군사적 국면이 전환됨에 따라 질적으로 다른 북한의 경제특구 전략이 전개되고 폭넓은 협력이 실현될 수 있다는 점에서 새로운 가능성을 보여주는 것이기도 하다.

둘째, 포괄적이고 장기적인 개혁·개방 또는 경제발전 비전에서 경제특구를 추진하면서, 과감한 제도적 실험이 가능하도록 시도해야 한다. 이는 조직·제도의 측면에서 분권화가 될 것이고, 입지에서는 외부와 연계가 용이한 지역 또는 대도시 지역의 개방이 될 것이다. 경우에 따라 이는 동시에 또는 별개로 진행될 수도 있을 것이다. 평양·남포 등에 특구를 지정하여 대도시의 풍부한 노동력과 상대적으로 유리한 인프라를 활용할 수 있다. 개성, 원산-금강산, 나선, 신의주 등 대도시는 아니지만 외부와 연계가 용이한 지역의 특구에 대해서는 더 강한 분권화를 통해 창조적인 제도적 실험이 가능하도록 할 수 있을 것이다.

셋째, 자체 자본이 절대적으로 부족한 북한의 경우, 특구 주변 인프라 확충을 위해 외부 민간자본도 적극 활용하는 등 재원조달을 다양화할 필요가 있다. 특구의 성공은 특구조성보다도 특구와 외부연계인프라가 더 중요하므로, 나선지역에서 도입하기로 한 BOT방식 등을 다른 특구에도 활용하여, 특구 성공 기반을 마련할 필요가 있다.

북한은 체제유지를 위해서라도 경제발전을 해야 하고 특구개발은 이를 위한 핵심전략 중 하나다. 그런데 특구개발에 성공하려면 시장경제의 도입과 포괄적이고 장기적인 개혁의 비전과 목표를 먼저 수립해야 한다. 즉, 체제전환이 필요한 것이다. 이러한 ‘불편한 시사점’을 도출하였다는 것이 한계이지만 동시에 이 연구가 가지는 중요한 의의 중 하나이다. 한편 최근에 전개되고 있는 북한과 중국, 베트남 특구의 변화를 포함하는 통시적인 비교연구, 각 국가의 산업별 비교분석 연구 등은 향후 과제로 남겨 놓는다.

31) 체제유지라는 정치·안보 논리와 경제 논리가 부딪힐 때는 대부분 전자가 우세하게 된다. 이는 비단 북한의 문제가 아니며 주권을 가진 모든 국가에 공통적인 문제이다. 중요한 것은 대외관계 개선을 통해 체제유지에 대한 자신감을 획득하는 것인데, 중국과 베트남이 그러한 점에서 성공적이었던 반면, 북한은 체제유지를 대외관계 개선보다는 핵개발을 통해 달성하고자 했다는 점에서 남한과 대치하고 있는 지정학적 특수성과 함께 중국·베트남과 근본적으로 다른 양상을 보인 것이다. 이는 향후 북한이 점진적으로 체제전환, 개혁 또는 경제발전을 추구하는 전략이 중국이나 베트남과는 실제 다른 경로를 밟게 될 것이라는 예측도 가능하게 해 준다. 이런 점에서 이승욱(2016)은 북한의 경제특구, 경제개발구를 중국식 개혁·개방의 교두보로 볼 수는 없으며 북한이 처한 지정학적 논리로 인해 중국식 개혁·개방으로 나아갈 것으로 전망하기 어렵다고 주장한다.

## 감사의 글

본 논문은 토지주택연구원에서 수행한 「북한 경제특구 개발을 위한 사업방식 및 재원조달 방안 연구」(2013)의 일부를 발췌하여, 대폭 수정·보완한 것입니다.

## 참고문헌

1. 국토교통부(2015), 「북한 건설·개발제도 및 계획현황 연구」.
2. 권기대(역)(2012), 「중국이야기」, 민음사, 서울(Henry A. Kissinger (2011), *On China*, Penguin Books).
3. 권오혁(2006). “한국과 중국의 경제특구 제도 비교”, 「지방정부연구」, 제10권 제4호(2006 겨울): 283~301.
4. 권율(1993a), 「베트남의 外國人投資政策과 制度分析」, 대외경제정책연구원.
5. 권율(1993b), 「베트남의 輸出加工區 開發政策과 現況」, 대외경제정책연구원.
6. 김근식(2010), “사회주의 체제전환과 북한 변화”, 「통일과 평화」, 서울대학교 통일평화연구원, 2(2): 111~136.
7. 감미숙, 김용태, 김두환, 이인주 등(2013), 「북한경제특구 개발을 위한 사업방식 및 재원조달 방안 연구」, 토지주택연구원.
8. 김일성(1996), “현시기 정무원앞에 나서는 중심과업에 대하여(1992. 12.14 발표)”, 「김일성저작집 44」, 평양: 조선로동당출판사.
9. 남궁영(1996), “북한의 투자환경: 중국·베트남과의 비교연구 - 거시적 투자환경을 중심으로 -”, 「통일문제연구」, 96년 상반기호(통권 제25호).
10. 박민규, 왕봉, 강명구(2015), “중국 선전 경제특구 성공에 있어 ‘연결도시’로서 홍콩의 역할: 북한 경제특구 개발에의 함의를 중심으로”, 「국토계획」 10(1): 57~71.
11. 박변순, 오승구, 유진석, 김득갑(2001), 「사회주의 개방국가의 초기 외국기업 진출환경 분석과 시사점」, 삼성경제연구소.
12. 박인성(2000), 「중국 선전 경제특구의 토지관리개혁에 관한 연구」, 국토연구원.
13. 박인성(2002), “중국의 경제특구 건설·운영경험 연구”, 「통일정책연구」, 11(1): 287~313.
14. 법무법인태평양(2006), 「심천 경제특구 주요 법제 입법개요」, 통일부.
15. 법무부(2005a), 「中國 經濟特區法制 研究」.
16. 법무부(2005b), 「베트남 改革開放法制 概觀」.
17. 법무부(2008), 「개성공업지구 토지이용권 보호방안 연구」.
18. 유기현, 서순탁(2014), “역사적 제도주의 관점에서 본 토지구획정리사업의 변천과정에 관한 연구”, 「공간과 사회」, 24(2): 178~219.
19. 이무철(2011), “사회주의 체제전환과 북한의 발전전략 : 비판적 평가”, 「한국정치외교사논총」, 33(1) : 317~344.
20. 이상직, 박기성(2003), 「중국 경제특구의 성과와 성공요인」, 인천발전연구원.
21. 이석기(2013), “북한의 경제특구 개발과 남북한 경제협력 과제”, 「국토」, 28~35.
22. 이석기, 양문수, 정은이(2014), 「북한 시장실태 분석」, 산업연구원.
23. 이성수(2005), “중국, 베트남의 경제특구 개발전략”, 「국토」, 통권 290호: 96~108.
24. 이승욱(2016), “김정은 시대 북한의 경제특구전략: 영역화, 분권화, 그리고 중국식 개혁개방?”, 「한국경제지리학회지」 19(1): 122~142.
25. 임강택(2001), 「북한의 개혁·개방정책 추진 전망: 대북 경제협력정책에 대한 시사점」, 통일연구원.
26. 임을출(2010), “체제전환국들의 경제특구 활성화를 위한 법제 비교”, 「통일문제연구」, 2006년 하반기호(통권 제46호) :143~183.
27. 정형곤(2002), “심천 경제특구의 개발 및 운영정책: 성공요인과 시사점”, 「KDI 북한경제리뷰」, 43~44.
28. 정홍모(2001), 「체제전환기의 동유럽 국가 연구 : 1989년 혁명에서 체제전환으로」, 서울: 오름.
29. 조명철, 홍익표(2000), 「중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향」, 통일연구원.
30. 조선·평양(1995), 「라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경」, 김일성종합대학출판사.
31. 토지주택연구원(2015), 「2015년 북한 건설·개발 동향」.
32. 하연섭(2002), “신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기혁신과 수렴”, 「한국행정학보」, 36(4): 339~359.
33. 한국조세연구원(2006), 「개성공단과 중국 경제특구 조세법제의 비교 연구」, 통일부.
34. 한국토지공사(2008), 「개성공단개발사」.
35. 허련(2011), “개성공단 개발사업의 성과와 함의”, 「대한지리학회지」, 46(4): 518~533.
36. 홍익표(2010), “성공적 수행을 위한 발전방향과 북측의 과제 : 중국·베트남과의 비교”, 「통일경제」 10월호.
37. Goldman Sachs (2009), “A United Korea? Reassessing North Korea Risks(Part I),” *Global Economics Paper* No.188.
38. Lee, J. E. (1995), *An Examination of Government Investment Incentives and Disincentives : the Case of Vietnam*, University of Hong Kong Dissertation for the Degree of Master in Business Administration.
39. World Bank (2008), *Special Economic Zones performance, lessons, learned, and implications for zone development*. April 2008 : Washington DC: The World Bank Group.
40. 小田美佐子(2002), 「中國土地使用權と 所有權」 日本, 京都: 法律文化社.
41. 개성공업지구지원재단 홈페이지, <https://www.kidmac.com/kor/contents.do?menuNo=100158>.
42. 통일법제 데이터베이스, <http://www.unilaw.go.kr/Index.do>.
43. 통일부 북한정보포털, <http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nk-Overview.do?summaryMenuId=EC204>.
44. 한국은행 경제통계시스템, <http://ecos.bok.or.kr>.
45. Taiwan Today 홈페이지, <http://www.taiwantoday.tw/ct.asp?xItem=85201&CtNode=103>.
46. TTC 홈페이지, <http://ttc-vn.com/about>.
47. World Bank Data, <http://data.worldbank.org>.
48. 노동신문(2016.5.8), “조선로동당 제7차대회 결정서: 조선로동당 중앙위원회 사업총화에 대하여”.
49. 통일부 보도자료(2015.12.24), “개성공단 토지사용료 기준에 관한 합의서 체결”.