

중국 경제특구 국제공동개발 성공요인과 시사점

- 소주공업원구(이하 “소주공단”) 개발 사례를 중심으로) -

장환빈/한반도개발협력연구네트워크 공동대표

1. 덩샤오핑의 개혁·개방 드라이브

□ 덩샤오핑의 개혁·개방노선과 남순강화 드라이브

- 덩샤오핑 주석은 1978년 개혁·개방노선을 채택, 국정운영의 중심을 경제발전으로 옮기고 선진기술 및 설비도입에 주력하는 동시에, 대규모 해외 고찰단을 파견하여 시장경제체제를 연구시킴
- 1980년대 경제 과열 조짐, 개혁·개방정책에 대한 반발, 1989년 천안문사태에 따른 정치적 불안정, 미국 및 일부 국가들의 경제제재 등으로 인한 어려움에 봉착하였지만 덩샤오핑은 1992년 남순강화로 개혁·개방정책 다시 강력히 드라이브
- 1992년 1월 덩샤오핑은 남순강화에서 싱가포르를 배워야 한다고 다음과 같이 강조하였음

“광둥성이 아시아의 '네마리 용'을 쫓아가려면 20년은 더 필요하다. 그 중에서 싱가포르가 비단 경제발전만 빠른 것이 아니라, 사회질서도 가장 좋다고 할 수 있다. 우리는 그들의 경험을 거울삼아야 하고 동시에 그들보다 더 잘 되도록 해야 할 것이다.”

“싱가포르의 관리는 매우 엄하고 국내에서 나타난 문제에 대해서는 조금도 양보하지 않으며, 또한 중국이 1989년 봄 여름의 정치적 풍파를 처리하는 데도 지지해주었다. 리관유는 아주 공로가 큰 사람이다.”

□ 소주공단 1994년 국가급경제기술개발구로 지정

- 소주공단은 1992년 국가급경제기술개발구로 지정된 상해푸둥신구 등 연해개방성시 경제기술개발구의 모든 특혜사항을 적용받을 뿐만 아니라 기타 중앙정부의 예외적 특혜를 받음

□ 중국 정부의 전폭적 지원과 권한 위양

- 중앙 정부 및 지방 정부는 최초의 대외합작 공단개발 사례로서 다른 공단의 모범사례가 된다는 점을 감안, 전폭적인 지원과 함께 각종 권한을 소주공단관리위원회에 위임하였음

□ 정부와 기업, 개발주체와 관리주체의 분리 원칙

- 정부와 기업의 분리, 개발 주체와 관리 주체의 분리 원칙하에 초기 단계부터 싱가포르 경험을 참고하여 행정관리업무는 소주공단관리위원회, 개발업무는 소주공단개발그룹이 각각 담당

□ 입주기업들의 편의를 위한 허가 절차 간소화

- 특히 1995년 1월, 중앙정부는 소주공단에 국무원 경제특구국을 포함한 19개 정부부처 공동 사무소를 설치하여 입주기업의 허가, 규제 및 운영 관련 행정상 편의를 촉진시켜줌

□ 소주시 정부의 ‘4불’ 정책(‘4 no’ policy)

- 2001년 1월 싱가포르측이 대주주 지분을 철수하게 되면 투자 유치에 어려움을 겪을 가능성이 높아지자 소주시는 소주공단 참여주체들 및 입주기업의 우려를 불식시키기 위한 조치 발표
 - ① 합작프로젝트 계약서의 핵심 조항은 절대 바꾸지 않는다.
 - ② 합작투자의 협력구조는 절대 바꾸지 않는다.
 - ③ 소주공단을 발전시키려는 목표는 절대 수정하지 않는다.
 - ④ 소주공단이 약속한 담보 조항은 반드시 이행한다.

1) 이 글은 필자의 박사학위논문 “개성공업지구와 소주공업원구 비교연구”(북한대학원대학교, 2014)를 기본으로 작성하였음

2. 리관유의 절대적인 신뢰와 지원

□ 리관유의 중국의 개혁·개방 노력 신뢰

- 리관유 전 총리는 중국 개혁·개방의 실험장인 심천 개방이 성공하면, 덩샤오핑이 주장한 중국 특색의 사회주의 건설이 실현 가능하다고 높게 평가하고 싱가포르의 경제발전 경험을 중국에 전수시키기 위한 채널로서 소주공단 합작개발 제안
- 리관유 전 총리는 중국에 경제발전 경험을 공유하는 의의를 아래와 같이 표현하였음

“덩샤오핑이 1970년대에 싱가포르를 방문하지 않았더라면 그리고 서구의 다국적기업들이 창조해 놓은 부를 두 눈으로 확인하지 않았더라면 아마도 빗장을 열지 않았을 것이다”

“중국 사람들이 도움을 요청할 때가 바로 우리가 중국에 발을 들여놓을 수 있는 절호의 기회다. 중국은 이미 뛰어난 인재들로 넘쳐나고 있고 이제 그들은 전 세계를 돌아다닐 것이다. 그렇기 때문에 우리가 먼저 나서서 적극적으로 돕는 편이 낫다. 이를 통해 우리는 중국에 정치적으로 중대한 영향을 미칠 수 있다.”

□ 싱가포르 경험이전을 위한 양국 정부 적극적 협력

- 양국 정부는 소주시 정부가 싱가포르 정부기관 및 대학들로부터 경제발전, 도시계획, 건설과 관리 및 기타 공공행정관리에서 얻은 성공적인 경험을 이전받을 수 있도록 적극 협력

□ 중국의 주권 및 헌법 존중 원칙 준수

- 중국과 싱가포르는 중국의 주권 및 헌법 등이 존중되어야 한다는 전제로 공단의 개발, 건설 및 관리활동이 중국의 헌법과 관련 법률규정에 부합하여야 한다고 규정

3. 양국 정부간 신뢰·협력체계 구축

□ 다층적 합작 협력 조직 구성

- 소주공단은 덩샤오핑-리관유 두 정부 지도자간의 확고한 신뢰 관계를 바탕으로 다층적 합작 조직을 구성
- 소주공단 국제공동개발 추진체계는 아래 그림과 같이 ① 협력체계 ② 지도체계 ③ 관리체계 ④ 개발체제로 구분 가능
 - 각 체계마다 양국이 상호 합작하는 형태로 구성되어 있기 때문에 참여하는 기관들은 입주기업들로부터 신뢰를 받음

□ (협력체계) 중국-싱가포르연합협조이사회

- 최고층 의사결정 기관인 중국-싱가포르연합협조이사회는 양국 정부의 부총리 1명이 공동이사회의장을 맡고 매년 정기적으로 개최됨으로써 양국간의 정책협의, 정부기관들간의 정책조정을 담당하는 조직으로서 중대한 분쟁 조정의 핵심 역할

□ (지도체계) 중국-싱가포르 쌍방위원회

- 소주시와 싱가포르무역공업부가 쌍방운영위원회를 설립하여 상호 연락창구 역할을 하면서 싱가포르 경험이전 업무에 관한 협상을 진행하고 각각 이사회의 양국 부총리에게 업무 보고

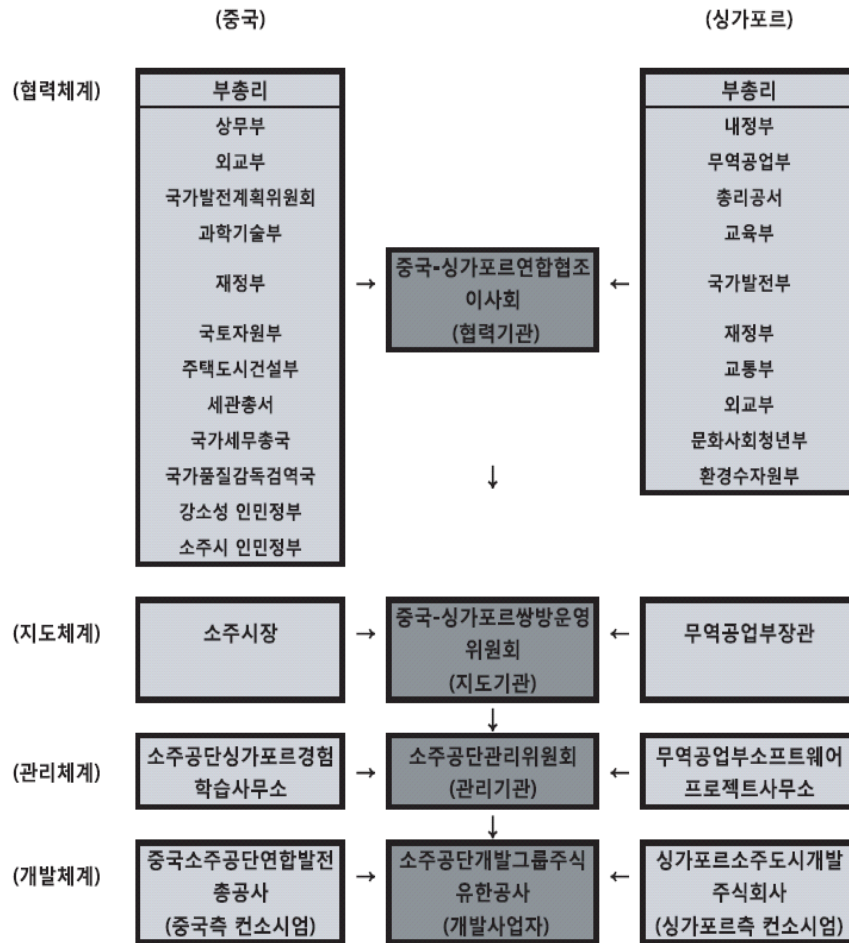
□ (관리체계) 소주공단관리위원회²⁾

- 소주공단관리위원회는 행정적인 관리업무를 담당하는 독립적인 지방정부기구로서 정책 결정과 법집행에서 고도의 자율권을 부여받았으며 싱가포르의 JTC Corporation그룹을 모델로 산하에 부동산 개발사업과 각종 공공서비스를 제공하는 계열기업들을 설립

2) 소주공단에서 발생한 조세수입은 중앙 정부(75.0%), 강소성 정부(12.5%), 소주시 정부(10.0%), 관리위원회(2.5%)에 분배되었다.

* 소주공단관리위원회의 주된 조세 수입원은 기업 및 개인 소득세이며, 이 중 60%는 자체 적립

〈 소주공단 국제공동개발 추진체계 〉



자료 : 법무법인 지평, “소주공단 법제에 관한 연구,” 통일부 2006년도 정책연구개발사업보고서 (2006. 10. 31), p. 8과 소주공단 투자유치설명자료를 참고하여 필자 작성.

4. 다국적 합작개발 주체의 주도적 역할

□ (개발주체) 소주공단개발그룹(주)

- 양국 정부는 공단의 기초시설 개발, 투자 유치, 프로젝트 관리, 컨설팅서비스 등을 책임지며 실질적인 개발주체 역할을 하는 국제합작기업인 소주공단개발그룹(주)를 설립
- 1994년 5월, 싱가포르측 컨소시엄과 중국측 컨소시엄이 최초 납입자본금 1억미달러를 65: 35 비율로 투자
 - 1993년 9월, 싱가포르측 컨소시엄으로서 자본금 2억 달러의 싱가포르소주공단개발주식회사³⁾ (Singapore-Suzhou Township Development Pte. Ltd.)가 설립되었음
 - 1993년 12월, 중국측 컨소시엄으로서 11개 국유기업들이 참여하는 납입자본금 2,500만 달러 규모 소주공단연합발전총공사⁴⁾(CSIPC: China Suzhou Industrial Park Ltd.)가 설립되었음

□ 중국 국유기업들의 적극적 참여

- 중국기업들은 초기 단계에 사업 분위기 조성자 역할과 함께 발전 선봉장 또는 핵심 건설주체 역할을 담당
 - 개발 초기 비즈니스시설 및 공공서비스시설은 장기 투자회수 기간과 불확실한 수익성을 이유로 외국자본이 투자를 꺼리자 국유기업들이 기초시설 건설과 공공서비스 제공
- 소주공단개발그룹(주)의 과반수 지분과 경영권을 이전받은 중국 측 참여 기업들은 경영 기법 및 개발 노하우 습득뿐만 아니라 상당한 수익 효과 발생

3) 싱가포르 측 컨소시엄에 참여한 총 24개 기업중에는 JTC Corporation그룹, Temasek Holdings그룹 등 싱가포르 정부기관, 국유기업 10개(전체 지분의 약 42% 소유)를 포함한 싱가포르기관 20개와 삼성전자, GE Capital, Mitsui-Mitsubishi 등 다국적기업 4개, 총 24개 기관들이 중국진출의 교두보 목적으로 참여

4) 중국측 컨소시엄에는 중국은행투자자문공사, 중국량유식품수출입공사, 중국원양운수집단총공사, 강소성투자공사 등 11개 중국 국유기업들이 개발 노하우 습득 및 개발이익 공유 목적으로 참여
- 2001년 1월, 소주공단개발그룹(주)의 싱가포르 지분 30% 인수로 총 지분 65% 확보 이후 14개사로 증가하였고 2005년 8월, 지분 7% 추가 인수로 총 지분 72%, 18개사로 증가

<표 III-2> 중국-싱가포르소주공단개발그룹주식유한공사 주주 구성

(CSSD: China-Singapore Suzhou Industrial Park Development Group Co., Ltd.)

중국측 컨소시엄 : 중국소주공단연합발전총공사(CSIPC)	싱가포르측 컨소시엄 : 싱가포르소주공단도시개발주식회사(CSIPC)
(1994년 11월, 최초 설립 당시: 11개사 35%)	(1994년 11월, 최초 설립 당시: 24개사 65%) * 싱가포르 20개사 + 외국 4개사
중국은행투자자문공사 中国银行投资顾问公司	Centerpoint Properties Ltd. 先得产业有限公司
중국광유식물수출입총공사 中国粮油食品进出口总公司	City Development Ltd. 城市发展有限公司
중국원양운수집단총공사 中国远洋运输集团总公司	DBS Land Ltd. 发展银行置地有限公司
중국기술수출입총공사 中国技术进出口总公司	EDB Investment Pte Ltd. 新加坡经济发展局投资公司
중국중앙텔레비전 中国中央电视台	GE Capital Services 美国通用电气公司
중국장성공업총공사 中国长城工业总公司	JTC International Pte Ltd. 裕廊环境工程私人有限公司
중국화능집단총공사 中国华能集团总公司	Keppel Corporation Ltd. 吉宝企业有限公司
중국에너지투자공사 中国节能投资公司	Keppel Land Ltd. 实得力产业有限公司
중국화공수출입공사 中国化工进出口总公司	KMP China Investment Pte Ltd. KMP 私人有限公司
강소성투자공사 江苏省投资公司	Lian Court Suzhou Investment Ltd. 亮阁控股有限公司
소주공단경제발전유한공사 苏州工业园区经济发展有限公司	Lum Chang(Suzhou) Investment 林增控股有限公司
	Mitsui & Mitsubishi Joint-venture 日本三菱/三井公司
(2001년 1월, 싱가포르측이 중국측앞 30% 지분양도 이후: 14개사 65%)	NTUC Co-operative Investment 职总合作苏州投资公司
(-) 중국은행투자자문공사 中国银行投资顾问公司	Pidemco Land Pte Ltd 百藤置地有限公司
(+) 중국농업은행재무유한공사 中国农业银行财务有限公司	Rodamco B.V. China 荷兰罗丹克公司
(+) 중국동방신탁투자공사 中国东方信托投资公司	Samsung Corporation 韩国三星公司
(+) 소주시기반시설투자관리유한공사 苏州市基础设施投资管理有限公司	Sembawang Corporation Investment 胜宝旺集团
(+) 소주신구경제발전집단총공사 苏州新区经济发展集团总公司	Shing Kwan Investment(S) Ltd. 欣光投资新加坡私人公司
	Singapore Land Ltd. 新加坡置地有限公司
(2005년 8월 지분조정 이후: 18개사 72%)	Singapore Technologies Industrial Corp. Investment Pte Ltd. 新加坡科技亚集团
(+) The Hong Kong and China Gas Co. 10% 港华投资	SLF International Pte Ltd. 新加坡劳工基金国际公司
(+) CPG Corporation Pte Ltd. 5% 新工集团	Sum Chdong(China) Pte Ltd. 森迺国际有限公司
(+) Suzhou New District Hi-Tech Industrial Co. 5% 苏州高新	Temasek Holdings (Pte) Ltd. 淡马锡控股私人有限公司
	Wing Tai Holdings Ltd. 永泰控股有限公司

자료: 법무법인 지평, "소주공업원구 법제에 관한 연구," 통일부 2006년도 정책연구개발사업보고서 (2006. 10. 31), pp. 8-10

5. 소주공단 성공요인 및 시사점

□ 개성공단과 소주공단의 차이점

- 소주공단은 중국이 개혁·개방을 선언하고 심천 등 경제특구를 개방한지 10년 이상 지난 1994년에 시작된 프로젝트인 반면, 개성공단은 북한이 경제개방이나 시장경제 도입에 대한 공식적인 입장전환이 없는 상태에서 2003년 시작되었다는 점에서 초기조건이 다름
- 중국 정부는 소주공단 공동개발 과정에서 주인의식을 가지고 적극적으로 과감한 시장경제 실험을 시도한 반면, 북한은 자본주의 영향을 차단하기 위한 목적의 매우 제한적인 모기장식 개방정책을 유지함으로써 개성공단 발전의 걸림돌로 작용

□ 개성공단 모델 성과와 한계

- 개성공단 모델은 남북 간 공동 개발 및 운영, 제도 구축, 생산 및 고용 등의 측면에서 서로 win-win 할 수 있는 가장 효과적인 남북경협 모델로 국내외에서 높은 평가를 받음
- 그러나 당초 의도했던 수익사업을 목표로 하는 비즈니스모델 이라기 보다는 남한 정부가 북한의 경제개발을 지원하는 개발 협력모델의 성격이 더 컸었다고 할 수 있음

□ 지도자들의 확실하고 장기적인 보장과 이행 중요

- 삼성전자 등 다국적기업들이 초기부터 소주공단에 입주한 가장 큰 이유는 덩샤오핑의 개혁·개방에 대한 장기 비전과 리관유 전 총리의 싱가포르 경험전수 약속에 대한 신뢰 때문임
- 북한 지도자뿐만 아니라 남한도 매 5년 대북정책이 바뀌는 상황에서 장기 비전 제시나 신뢰가 불가능하다는 점이 외국 기업들이 개성공단 입주를 기피한 주요 이유 중의 하나임

□ 개성공단 2단계 사업의 강점 활용

- 개성공단 2단계 사업은 이미 개발된 1단계 인프라투자를 확대 사용할 수 있다는 장점이 있으며 연속 사업으로서 사업 초기 대가 및 보상 문제와 관련된 부담을 최소화시킬 수 있기 때문에 북한의 다른 어느 지역보다도 사업여건이 유리하다고 할 수 있음

□ 국제공동개발 비즈니스모델 도입 필요

- 개성공단 2단계 사업은 소주공단 모델을 참고하여 국제공동개발 비즈니스모델 도입을 검토하여야 함
 - 공공성 보다 수익성을 우선하는 민관협력 투자개발형(PPP) 비즈니스모델이 장기적으로 지속가능한 대안이 될 수 있음
- 소주공단개발그룹(주)를 모델로 남북한 정부 산하 국영기관, 개발업자(현대아산, LH공사), 외국기업 등이 공동으로 출자하여, 개성공단을 개발하는 통합개발주체(기업) 창설 필요
 - 통합개발주체는 공단개발의 주도적 역할과 함께 투자자유치, 건물(토지)임대, 공장운영 등 수익원 확보를 통한 안정적인 운영기반 마련 필요

□ 개성공단 입주기업과 북한내륙기업과의 협업제도 도입 필요

- 남북한 정부는 개성공단 입주기업들과 인근 개성시 기업들 간의 용역 주문, 납품하청 등 하도급구조를 공식 허용해야 함
 - 관리주체가 접수/관리 창구가 되어, 입주기업의 주문접수, 대금출납 등서비스를 제공하고 그에 대한 수익 창출
 - 관리주체는 남북경협사업을 희망하는 남북한 기업들 간의 업무연락, 상담, 투자자연결 등 연결고리 역할 수행

(별첨) 소주공단의 외자·내자 투자 유치 및 수출입 실적

- 2015년 말까지 누적 5,549개의 외자프로젝트를 유치, 실제 사용한 외국투자액은 283억 달러⁵⁾에 달하였으며 세계 500대 기업으로서는 92개 기업이 총 154개 프로젝트⁶⁾에 투자하였음
- 2015년말까지 내자기업이 투자한 누적 등록자본 1,972억 위안
- 2015년말 현재, 소주공단은 소주시 전체 면적 8,488km²의 3.3%, 총인구 1,080만명의 7.4%에 불과하지만, 소주시 지역총생산액(GDP)의 약 15%, 외자유치·수출입 총액의 25%를 담당

<표> 소주공단 주요 통계지표

	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년
1) 소주공단 공업총생산액 (US\$ 백만)	478	3,819	20,176	52,119	70,382
2) 소주공단 총수출액 (US\$ 백만)	6	1,510	19,244	34,319	40,512
3) 소주공단 공공재정 예산수입 (US\$ 백만)	6	94	507	1,967	4079
* 년평균 환율 (RMB/1USD)	8.35	8.278	8.192	6.769	6.305
4) 소주공단 신규허가외자프로젝트수 (개, 누계)	96	513	2,205	4,209	5,549
* CSSIP 신규허가외자프로젝트수 (개, 누계)	55	208	900	1,593	
5) 소주공단 실제이용외자액 (US\$ 백만, 누계)	232	3,989	10,028	18,901	28,318
* CSSIP 실제이용외자액 (US\$ 백만, 누계)	227	3,795	7,698	12,646	
6) 소주공단 고용인구 (명, 누계)	n.a.	n.a.	334,829	600,189	748,257
* CSSIP 고용인구 (명, 누계)	0	24,257	179,546	325,703	

주) 2015년말 현재, 소주공단 전체 규모 288km², 그 중 중성합작공단(CSSIP)는 80km² 임

자료: www.sipac.gov.cn 2016

5) 2015년말 현재 누계 외국투자액을 주요국별로 보면 홍콩 28.2%, 타이완 19.9%, 미국 10.4%, 싱가포르 10.3% 일본 7.8% 한국 5.5%를 차지함

6) 세계 500대 기업 중 한국기업으로서는 삼성전자가 7개, 포항제철이 2개, SK Networks가 2개, 현대중공업, 두산과 GS가 각 1개 회사를 투자하였음