

# 태국의 국경경제특구와 메콩지역의 경제통합

엄은희 서울대학교 사회과학연구원

2000년대 이후 태국은 반복된 정치적 혼란에 더하여 소위 '중진국의 덩'에 빠져 경제성장도 정체된 상태이다. 그럼에도 태국은 메콩 유역의 선도국으로 이 지역의 경제통합과 혁신을 선도할 잠재력이 매우 크다. 본 연구는 태국의 경제 및 산업 정책이 태국의 국내정책을 넘어 메콩유역을 포괄하는 경제통합의 관점에서 살펴볼 필요가 있음을 주장한다. 태국에서 수도권 방콕과 그 인근 지역을 넘어 국경 지역에 경제특구를 개발하겠다는 이른바 국경경제특구(SBEZ) 구상은 2000년대 이후 나타났다. 이 구상은 장기지속된 정치·경제적 혼란과 지방자치단체의 저항으로 제대로 추진되지 못하다가 2014년 이후 2단계로 추진 중이다. 국경경제특구의 구체화에는 태국의 최대투자국인 일본의 '태국+1' 모델과의 상호작용이 주요하였다. 연구 결과 태국의 국경경제특구는 태국의 국내 요인과 인접국인 CML(캄보디아, 라오스, 미얀마)의 정치·경제적 변화로 인해 활성화가 기대되고 있는데, 본문에서는 이를 밀어내기 효과와 잡아당김 효과로 구분하여 설명하였다. 향후 한국의 대메콩협력은 우리 기업이 비교 우위를 가질 수 있는 틈새산업을 발굴하여 태국국경경제특구에 전략적인 진출을 모색함으로써, 태국뿐 아니라 메콩 경제권 전체를 아우를 수 있는 동반 성장 계획을 마련해야 할 것이다.

주제어 중진국의 덩, 태국국경경제특구, CLM의 변화, 태국+1 모델, 메콩경제통합

## I. 서론

태국은 전통적으로 농업을 기반으로 한 경제구조였으나 1960~70년대 수입대체산업화 정책의 실시해 경공업 제품을 생산하는 신흥공업국으로 발돋움하였다. 1980년대 중반 동북아시아의 공업국인 일본, 한국, 대만 등이 엔화 가치 절상과 생산비용 증가로 인해 새로운 생산기지를 동남아시아에 구축하였고, 이로 인해 아시아의 2세대 제조업 국가군이 형성되고 동아시아를 아우르는 지역생산 네트워크가 새롭게 구축되었다. 이 과정에서 태국은 해외자본, 특히 일본의 집중적인 투자를 받으며 전자·전기제품과 자동차부품 등의 분야에서 차세대 동아

시아 제조업 경제로 성장할 수 있었다(윤진표, 2003).<sup>1</sup>

하지만 태국은 1997년 아시아 외환위기의 진원지였으며 이후 20여 년간 잦은 군부 쿠데타로 인해 사회정치적 혼란을 겪어야만 했다. 게다가 2016년에는 국가적 상징과도 같았던 푸미폰 국왕의 서거가 겹치며 정치적 우려가 더욱 증폭되었다. 이러한 정치적인 난제들은 태국경제를 여러 차례 난관에 빠뜨렸다. 경제적인 측면에서 현재 태국은 국내 인구 구조의 변화-노동가능인구 정점 상황-와 고용 구조의 변화-낮은 실업률 및 최저임금 상승 등-로 소위 ‘중진국의 덫’에 걸려 경제 성장도 정체되어 있는 상황이다. 이처럼 메콩유역의 선도국이자 중소득 국가로서 태국의 위상은 예전 같지 못한 상황이다.

그런데 태국이 현재 직면하고 있는 다양한 문제들에 대한 대응책은 태국의 국내 정책을 넘어 지역적 차원에서 통합적으로 바라볼 때 해결의 단초가 마련될 수 있다. 메콩유역에서 태국을 제외한 CLMV 국가들(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남)은 최근 동남아시아에서 가장 높은 성장잠재력을 보여주고 있다. 하지만 상대적으로 열악한 물적·인적·제도적 인프라 환경으로 인해 개발 효과는 지연되고 있다. 그에 비하여, 태국은 동남아 대륙부의 중심을 차지하고 있는 위치적 장점에 따라 동남아시아의 교통 허브의 기능을 담당하고 있다(Yeun, 2015). 그 밖에 산업발전과 국제생산네트워크에서의 역할 등에 있어 태국이 지닌 경제발전과 혁신을 선도할 수 있는 잠재력도 결코 무시되기 어렵다. 그런 점에서 아세안 후발국가들인 CLMV의 경제성장은 태국과의 연계성 속에서 발전할 가능성이 높다(엄은희, 2015; 이요한, 2017a).<sup>2</sup>

본 논문은 태국 정부의 국가적 경제산업 정책이면서 동시에 메콩유역의 경제

<sup>1</sup> 제2차 세계대전과 인도차이나 전쟁 등을 거치며 메콩유역 내에서 태국을 제외한 CLMV 국가들이 모두 사회주의화되었는데, 미국은 자본주의 진영의 모델 국가로 전후 태국에 집중적인 경제적 지원을 제공하였다. 태국의 경제성장의 배경에는 이와 같은 냉전의 지정학도 크게 한몫을 하였다.

<sup>2</sup> 메콩 유역의 구 사회주의국가들의 체제전환이 예상되는 가운데 국제사회는 대륙부 동남아 5개국과 중국의 서남부 지역(윈난성과 광시성)을 하나의 경제-자연 공동체로 바라보는 이른바 GSM (Greater Mekong Subregion) 프로그램을 제안하였다. 아시아개발은행(ADB)이 주도하는 GSM 프로그램은 1992년에 출범하여 10년 주기로 1차(1992~2002)와 2차(2002~2012) 프로그램을 완료하였으며, 현재 제3차(2012~2022) 프로그램이 진행 중이다. GSM 프로젝트는 주로 태국과 아세안의 후발개도국인 CLMV의 대규모 인프라 구축(예: 경제회랑)에 초점을 맞추고 있으며, ASEAN 내의 개발격차 해소에 기여하는 것을 핵심과제로 삼고 있다.

통합을 염두에 두고 ‘국경경제특구’ 정책을 검토하여, 이 정책이 태국의 국내적 차원을 넘어 지역적 차원(메콩 유역)에서 갖는 함의를 분석한다. 태국은 이미 국내의 성장 저해 요인을 우회하고 메콩 유역의 경제통합을 강화하기 위해 인접국과의 국경지대에 일련의 경제특구를 건설함으로써 자국 및 메콩 유역의 경제성장에 기여하려는 목표를 설정하였다. 이러한 정책은 2015년 아세안공동체 출범 이후 지역경제통합이 추진되면서 구체성을 더해가고 있다.

논문의 구성은 다음과 같다. 먼저, 태국의 정치·경제적 변화와 이에 조용하는 국가 산업 및 공간정책(경제특구정책)의 변화를 살펴본다. 다음으로, 최근 태국의 국내적 정치경제상의 한계에 대응하기 위한 정책적 시도로서의 태국의 국경경제특구(SBEZ: Special Border Economic Zones in Thailand)의 등장배경과 현황을 일별한다. 이어서 태국과 인접국(CLM)의 정치·경제상의 변화가 어떻게 상호영향을 미치며 태국의 국경경제특구의 활성화에 기여하고 있는지를 ‘밀어내기 요인’과 ‘끌어당김 요인’들로 구분하여 정리해 본다.<sup>3</sup> 결론에서는 태국국경경제특구의 전략적 함의와 성공가능성과 한계점을 평가하며 한국의 대(對) 메콩 경제협력에서의 시사점을 제언한다.

## II. 외환 위기 이후 태국의 정치변동과 경제산업 구조의 변화

### 1. 태국의 정치변동

태국의 현 정치 환경의 구조적 특성은 왕실-군부-사법부로 이어지는 군주제

<sup>3</sup> 본 논문에서는 베트남을 제외한 태국과 국경을 접하고 있는 CLM 3개국과 태국의 관계만을 다룬다. 메콩의 체제전환국인 CLMV는 1990년대 이후 아세안 내 후발개도국으로 하나의 그룹에 속한다고 보는 시각이 일반적이었다. 하지만 CLMV 4개국 중 베트남은 1990년대 이후 다양한 국적의 해외자본들의 집중적인 투자를 유치하며 중진제조업국가로 성장해 왔다. 현재 베트남의 경제는 아세안경제공동체 내부에서 아세안회원국들과의 연결성보다는 글로벌생산네트워크와의 연결성이 보다 강한 것이 적절하다(채수홍 외, 2018; 김용균, 2018). 이에 본 논의에서는 메콩 유역 내에서 베트남의 위상은 태국 주도의 흐름 내에 있다기보다 독자성을 지닌 것으로 보며 태국과 CLM 3국의 관계에 보다 집중한다.

네트워크와 친(親)탁신 세력 간의 갈등으로 설명될 수 있다(이요한, 2017b). 이 구조는 1997년 외환위기 이후 시작되어 20여 년간 지속되었다. 1980년대 중반부터 1990년대 중반까지 약 10년 동안 태국은 동남아시아에서 가장 주목받는 신흥공업국가로 발돋움했던 태국은 1997년 발생한 동아시아 외환위기의 진앙이었으며, 이 여파는 현대 태국의 정치와 경제를 송두리째 바꾸어 놓았다. 외환위기 이후 태국에서는 경제위기의 구조적 문제가 정치적 요인에서 비롯된다는 인식이 확산되었다. 이에 대대적인 정치개혁-예컨대, 1997년 헌법개정-이 시도되었으며, 이를 근거로 치러진 선거에서 탁신 정부가 출현하게 되었다(김홍구 외, 2017; 김홍구, 2018). 경제인 출신의 탁신 친나왓(Thaksin Shinawatra) 총리는 이른바 탁시노믹스(Thaksinomics)를 주장하며, 2003년에 IMF 구제금융 체제를 조기 종료하고 경제성장률을 7% 수준까지 끌어올리는 등의 경제적 성과를 이루겠다는 구상을 밝혔다. 또한 탁신 정부의 경제부양 정책은 국내에만 머물지 않고, 경제협력전략계획(ECS: Economic Cooperation Strategy)<sup>4</sup>을 통해 메콩지역 전역으로 확대하는 안도 포함되었다.

그러나 탁신의 등장과 그가 주도한 개혁은 태국 사회에 보다 복잡한 정치적 혼란을 더한 결과를 낳았다(윤진표, 2012). 파퓰리즘을 내세운 탁신 정부는 재임 기간 내내 옐로 셔츠 대 레드 셔츠의 대결, 즉 왕실 및 군부 세력과 탁신계 간의 극심한 갈등과 사회적 혼란이 전개되었으며, 급기야 2006년 9월에는 군부 쿠데타로 탁신이 총리직에서 물러날 수밖에 없는 상황이 벌어졌다. 탁신 사임 후에도 친-반탁신 세력 간 정쟁이 지속되었는데, 특히 2008년에는 총리만 3번이나 교체되는 등 극심한 정치적 불안이 이어졌다. 정치적 혼란은 경제적 위기로 이어졌다. 2008년에는 미국발 금융위기가 국제적 영향을 미친 상황에서 대외의존도가 높은 태국의 경제상황은 성장률이 1997년 외환위기 이후 다시 마이너스를 기록할 정도로 악화되었다. 2010년 대규모 유혈 사태까지 이른 태국 정치권의 혼돈과 긴장 상황은 2011년 조기총선으로 이어졌는데, 프어타이당으로 대표되는 탁신 세력은 그의 여동생인 잉락(Yingluck Chinawatra)을 앞세워 과반의 의석을

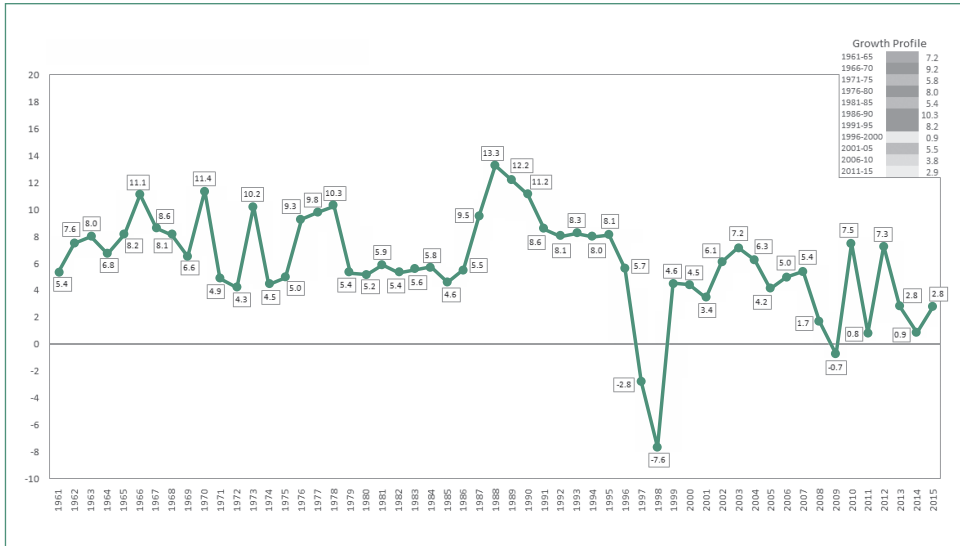
<sup>4</sup> 이 협력체는 2005년 ACMECS(Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy)로 명칭을 변경하였다.

차지해 화려하게 복귀하였다(김홍구·이미지, 2017). 하지만, 2014년 5월 태국에서는 또 다시 군부 쿠데타가 일어나면서 정치적 혼란은 새로운 국면으로 전환되었다. 쿠데타를 주도한 빠라웃 짠오차(Prayut Chan o-cha) 전 육군참모총장이 총리로 취임하였고, 개헌을 통해 태국 정계에서 탁신 세력의 재등장을 원천적으로 막아 놓은 상태이다(Chris, 2016). 2016년 10월에는 국가수반 그 이상으로 태국의 정치·경제·사회 문화적 차원 전반에 큰 영향을 미쳤던 푸미폰 아둔야뎃(Bhumibol Adulyadej) 국왕이 서거하였다(서경교, 2017). 푸미폰 국왕의 서거는 태국의 혼란을 봉합하던 상징이 사라지는 것이었기 때문에 새로운 혼란이 도래할 것을 염려하는 대내외의 우려가 컸다. 다행히 푸미폰 국왕의 서거 후 1년간의 추모 기간이 엄수되었고, 추모 기간 중 왕세자 마하 와차라롱콘(Maha Vajiralongkorn)의 라마 10세 국왕 즉위 절차도 마무리되면서 우려되었던 정치적 소요는 발생하지 않았다. 빠라웃 총리는 2017년 개헌을 통해 총선 이후 민정 이양을 약속하였고, 네 번이나 연기되었던 총선이 2019년 상반기에 예정되어 있다.

빠라웃 정부는 2017년을 기점으로 추락한 대외신인도와 국민들의 신뢰 회복을 목표로 다양한 정치 및 경제산업 정책들—예를 들어, 20년 국가전략(2017~2026) 및 4차 산업혁명을 염두에 둔 타이랜드 4.0 등—제시하며 정치경제의 혼란을 넘어 성장의 새로운 전기를 준비하고 있다. 대외적으로도 태국은 2019년 아세안 의장국으로 아세안의 화합과 아젠다를 선도하고 국제사회에 아세안을 대표하는 모습을 보일 의무를 안게 되었다. 2019년 3월로 예정된 총선을 기점으로 태국 정치, 경제, 사회적 불활성을 해소하고 미래를 향해 전진할 것인지, 아니면 2009년의 경험을 반복하며 역사적으로 후퇴할 것인지 주목할 필요가 있다(김영선, 2018).

## 2. 태국의 경제산업 구조의 변화

태국 경제는 전통적으로 농업생산을 기반으로 성장하면서 1950~1960년대에 농가공 분야로 산업연계를 확장했다. 1970년대 이후 농산물의 가공 유통, 수출을 담당하던 국내 기업(주로 화인기업)들이 일본기업들과의 파트너십 체결 및 합작 투자를 통해 섬유 등 경공업 부문을 발달시키기 시작하면서 경공업 수출기업들



출처: CIA World Fact Book

그림 1 태국의 경제변동(1961~2015)

이 성장의 발판을 마련하였다. 정리하면, 1970년대 이전까지 태국의 경제발전 전략은 세계적 비교우위를 갖춘 농업 부문의 수출산업화와 해외자본과 연결된 공산품의 수입대체산업화라는 두 가지 경로 위에서 형성되었다(윤진표, 2003).

1980년대 이후 태국의 산업화는 동아시아 생산네트워크에 편입되며 구조적 변동을 경험한다. 먼저 의류, 신발, 가방, 플라스틱 등 경공업 분야에서 세계시장 경쟁력을 갖춘 또 하나의 신흥공업국으로 인정받기 시작했으며, 1980년대 중반을 넘어서면서 동북아 국가들의 해외투자에 힘입어 중간기술산업인 전자전기 제품이나 자동차 부품 등의 분야도 활성화될 수 있었다(윤진표, 2003). 당시 국내적 경기 후퇴가 맞물리면서 태국의 경제성장 기조는 수입대체산업화에서 수출지향산업화로 변한다. 태국은 1987년 이후 약 10년간 연평균 약 10%의 고도 성장을 달성하며 동남아시아에서 가장 주목받는 신흥공업국가로 발돋움하였다(그림 1 참고).

하지만 외환위기로 태국의 경제성장률은 마이너스(-) 7.6%로 큰 위기를 맞이했으며, 이 위기의 여파는 동남아시아와 동아시아의 여러 국가로 퍼져 나갔다.

외환위기의 폐해는 오래 지속되었다. 태국의 성장률은 2000년대 이후에도 회복이 더뎠고, 2013년까지 연평균 경제성장률은 4.2%에 불과했는데 이는 동아시아 주요국 중 가장 낮은 수치였다(박변순, 2014).

외환위기에서 이후 태국의 경제성장률은 2012년에 7.2%를 달성하였으나, 반정부 시위로 정정불안이 시작된 2013년 2.8%로 성장률이 급락하였다. 2014년에는 상반기의 쿠데타 발발에 이어 국외적으로는 중국과 다른 동남아국가의 수요 감소에 따른 수출 감소가 겹쳐지면서 성장률은 다시 0.9%까지 하락하였다. 2015년 2.8%로 소폭의 반등에 성공하였지만, 수출·투자·소비 등 전반적인 침체를 벗어나지 못하였다(EIU Fact sheet, 2016; World Bank, 2017). 미국과 유럽 일부 지역의 경기 회복에 따라 태국의 수출 이윤은 다소 증가하고 있으나, 상승폭과 속도는 인접국과 비교할 때 낮은 편이며 여전히 아시아 국가들과의 가격 경쟁력에서 밀리는 형국이다(엄은희, 2017).

태국 정부도 스스로 인정하듯, 2010년 이후 태국의 국내 경제 상황은 ‘중진국 덩’에 빠진 상태이다(박변순, 2014). 태국 경제 외부 의존도가 높아 국제경제 변동에 따라 국가의 경제변동성이 높는데, 앞서 살펴보았듯이 2000년대 이후 지속되고 있는 정치·사회적 혼란이 경제적 불확실성을 높이고 있다. 더불어 국내의 경제·사회적 구조도 경제 성장 전망을 어렵게 만드는 요소이다. 태국은 아세안 국가 중 고령화율이 가장 높은 축에 속하며 인구구조 상 노동가능 인구의 비중도 정점을 이미 지난 상태이다. 실업률도 낮은 편인데 생산영역의 노동력은 오히려 부족하다. 이미 태국의 농업 및 제조업 부문에서는 인접국에서 온 이주노동자들의 비중도 크게 높은 편이다. 또한 2012년 최저임금제 도입 이후 생산요소 중 인건비 비중이 가파르게 상승하는 것도 제조업 경쟁력 약화의 한 원인으로 지목되고 있다.

한편 태국 국가발전의 기본틀은 경제사회발전계획(NESDP: National Economic and Social Development Plan)을 따른다.<sup>5</sup> 2010년 이후 스스로 ‘중진국의 덩’ 진단을

<sup>5</sup> 태국 정부는 1962년 제1차 국가경제발전계획(First National Economic Development Plan)을 수립하였는데, 이는 주변 아세안 국가보다 개방적 경제정책과 사회인프라 구축을 위한 국가 투자를 상대적으로 빠르게 실시한 것이다. 1972년 사회발전 중요성을 공식 인정하며 국가정책도 경제사회발전계획(NESDP)으로 확대되었다.

내린 이후 태국 정부는 전임 잉락 정부하에서 제11차 경제사회발전계획(NESDB 2012-2016)을 통해 경제 체질 개선에 나서게 되었다.<sup>6</sup> 핵심적인 전략은 산업 고도화와 정교화를 위해 국내적으로는 교육 강화와 고급 부가가치 영역에 대한 신규 투자를 지원하고, 국제적으로는 노동집약적 산업을 국경 지역 및 인접 후발 국가로 이전시키는 것으로 방향을 잡았다.<sup>7</sup> 2015년 군사 쿠데타로 잉락 정부를 물리치고 집권한 빠라웃 정부는 21세기 개방국가에 나타난 군부 과도정부로 대외적인 불신을 종식시키고 국내적 지지를 확보할 필요가 컸다. 이에, 경제정책의 초점을 민간 소비 회복과 수출 확대에 맞추어 ‘경제·사회적 개선’과 ‘국가경쟁력 강화’를 위해 노력할 것을 다짐하며, 2016년 7월에 제12차 경제사회발전 5개년 계획(NESDP 2017-2021)을 발표하였다(NESDB, 2016). 이 계획은 2026년까지 세계은행이 정의하는 고소득국으로 진입을 최상위 목표로 설정했으며, 핵심 경제 정책으로 다섯 가지를 제시하였다. 구체적인 내용은 첫째, 산업클러스터 정책, 둘째, 디지털 경제 정책, 셋째, 인재육성 및 R&D 투자 확대 넷째, 국제지역총괄 본부나 국제무역센터의 유치, 다섯째, 국경경제특구 개발의 지속적 추진, 여섯째, 농가나 중소기업에 대한 저소득층 지원 제도 등이다(정재완 외, 2017; KOTRA, 2017).

사실 잉락 정부 때 수립된 11차 계획과 빠라웃 정부의 12차 계획은 후자에서 새롭게 부상하는 디지털 경제에 대한 강조(타일랜드 4.0)를 제외하고 사실 큰 틀에서 변화는 없다. 특히 본 연구가 주목하는 태국의 산업 정책과 메콩경제통합을 통한 저성장 우회로 설정은 각각 “지역 허브화 전략”과 “태국국경경제특구”로 표현은 달라졌으나 구체적인 추진 전략은 지속되고 있음을 확인할 수 있다. 태국의 산업 역량은 국가적 차원을 넘어 ASEAN 생산 허브로 기능할 잠재력이 높

<sup>6</sup> 본 계획의 우선순위 산업 분야의 개요는, 첫째 인구의 고령화에 따른 평생학습 사회(lifelong learning society) 등 인적자원 개발과 보건 부문 확충을 통한 국민 보건 증진, 둘째, 농식품 부문과 에너지 안보 분야를 중점 육성 분야로 선정, 셋째, 사회경제적 안정성을 위한 지역적 연계성(regional connectivity)을 창출, 넷째, 자동차와 전자 산업 등 제조업 허브화 전략 등을 제시하였다(이요한, 2017b: 156-157).

<sup>7</sup> 태국투자청(BOD)을 비롯한 태국 정부 내 산업정책 관련 기관들뿐 아니라 태국 내에서 조업 중인 기업들도 다양한 변화를 모색 중이며, 특히 일본의 자동차 산업이 캄보디아와의 국경 인근에 신규 조성된 산업단지로 공장 이전을 검토하기도 했다(METI, 2015).



다. 아세안의 2대 수출국으로 태국의 역량은 아세안 경제통합이 현실화됨에 따라 그 역할이 보다 복잡하고 고도화되고 있다. 2009~2014년 사이 태국의 대 아세안 수출은 연간 12%씩 증가해왔으며, 특히 인접국들—메콩국가들과 중국—로의 수출은 동 기간 20% 이상 확대되었다(ADB, 2016). 이처럼 아세안의 경제통합은 태국경제에서 다음 단계로의 성장을 위한 중요한 모멘텀이 되고 있다. 이미 태국 정부는 노동집약적 산업을 국경지대 및 주변국가로 이전하고, 자국 내에서는 일자리의 고급화 등을 추진하고 있으며, 그 구체적인 정책 수단이 바로 국경경제특구로 나타나고 있는 것이다. 이는 국내의 저성장 요인을 우회하고 메콩 유역의 경제통합을 활성화함으로써, 태국 자체 및 메콩 유역의 동반 경제성장을 추진하려는 대외 정책으로 이해할 필요가 있다.

### III. 태국의 산업단지 및 경제특구 정책

#### 1. 산업 단지 및 경제특구 정책의 개요

태국의 제조업 발전은 산업단지와 경제특구를 중심으로 이루어져 왔으며, 태국 정부는 1970년대부터 산업단지(Industrial Estates)를 설립해 왔다. 산업단지는 체계적인 방식으로 공장이 설립될 수 있도록 부대설비, 공공재 및 기간설비(도로, 배수, 중앙폐수처리, 홍수방지, 전기, 수도 및 전화시설 등)를 완벽하게 갖추고 있는 산업부지를 의미한다. 그 외에도 우편, 은행, 상가, 노동자 주거지역 및 치안 등의 부대 서비스가 함께 제공되기도 한다(고동호, 2016).

태국 정부는 산업공단의 투자자와 운영자가 효율적이고 효과적인 사업운영을 위해 1979년 산업공단법을 제정하였으며, 이 법은 2007년 한 차례 개정되었다. 산업단지의 운영과 관리는 태국산업단지청(IEAT: Industrial Estate Authority of Thailand)이 담당하는데, IEAT의 주된 역할은 태국 전역에 대규모 산업단지를 조성하고 여러 공장설비들이 입지하여 유기적인 제품생산이 될 수 있도록 개발하는 것이며, 다른 한편 지방균형발전을 위해 정부의 산업설비를 다른 지방으로 적절히 분산시키는 역할도 주어져 있다. IEAT는 공업단지를 태국 내 판매 및 수

표 1 태국 산업단지의 종류

일반산업구역(GIZ)	자유구역(FZ)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외자에 의한 사업목적의 토지 취득 등 일반적인 혜택을 부여</li> <li>• 서비스업(예: 운송, 창고, 훈련센터, 병원 등)을 허가함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반적 혜택 외에 세계상의 혜택을 추가 부여</li> <li>• 서비스업은 원칙적으로 금지됨</li> </ul>

출처: 김세진(2013)

출을 위한 일반가공지대(GIZ: General Industrial Zone), 수출을 목적으로 하는 제조업을 위한 자유지대(FZ: Free zone, 과거 수출가공지대 Export Processing Zone)로 표 1과 같이 구분한다. IEAT는 산업단지 내에 입주하는 기업에 대해서 투자장려제도에 의거 인센티브 제공 등 우대조치를 취하고 있는데, 특히 수출을 목적으로 하는 FZ의 경우 수출입세, 부가세(VAT), 물품세를 면제하는 혜택을 제공하고 있다(엄은희, 2017).

IEAT가 관리하는 공단은 2015년 말 기준 56개가 있으며 대부분은 민간 개발업자와 공동으로 운영된다. 태국은 2015년 출범할 아세안경제공동체(AEC)에 대비하기 위해 2013년 이후 새로운 산업단지의 조성을 공격적으로 추진해 왔다. 태국 정부는 AEC가 출범하면 해외 기업, 특히 일본업체들의 진출과 투자가 더 늘어날 것으로 예상하며, 방콕 주변 기존 산업단지의 고도화를 위한 추가 투자와 국경 지역의 제조업 신규 생산기지 신설에 힘썼다(김세진, 2013).

## 2. 국경경제특구(SBEZ)의 부상

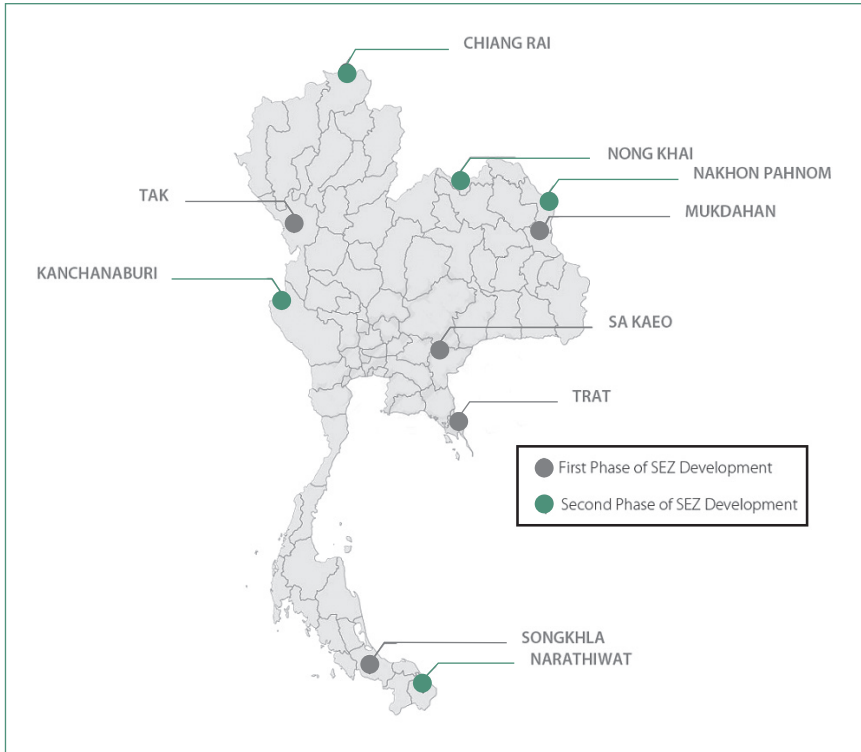
경제특구(SEZs: Special Economic zones)는 전 세계에서 다양하게 시도되는 경제발전 전략이자 국가 주도의 “예외적 공간생산 전략”이다(박배균 외, 2017; Bach, 2011). 경제특구는 대체로 기존의 보호주의적 국가경제 운용에서 예외적인 전략지대를 설정하여 외자를 유치하고 수출을 활성화하려는 목적으로 국가의 주도하에 개발된다. 1970년대 이후 후발개도국들이 경제발전의 주요 수단으로 수출자유지역 제도를 도입하였는데, 동아시아의 발전주의 국가들, 특히 한국과 대만 그리고 1990년대 이후 중국에서의 경제특구정책이 크게 성공함으로써 다른 국가에서도 유사한 정책을 펼칠 수 있는 큰 자극이 되었다(Boyenge, 2007; Morrison,

2015; 엄은희, 2018).

태국의 산업발전은 방콕을 중심으로 한 수도권 지역에 집중된 일극 모델이다. 그런데 수도권이 아닌 국경 지역에 경제특구를 개발하겠다는 아이디어가 2000년 초부터 나타났다. 2003년 탁신 행정부는 치앙라이주와 딱주에 최초의 국경경제특구 개발을 선언하였다. 하지만 이 선언은 지방자치단체의 행정 기능의 상당수가 경제특구법에 따라 새롭게 구성될 특구관리청으로 이관되어야 했기 때문에 두 지역 지방자치단체로부터의 거센 저항을 불러일으켰다. 이후 태국 사회에서는 국경경제특구를 둘러싼 찬반 논란이 만들어졌고, 최초 선언 후 8년간 국경경제특구의 개발은 구상으로만 존재하였다. 그런데 아세안 공동체 출범(2015)을 앞두고 태국 정부는 새로운 접근을 시도한다. 2010년 아피싯 행정부(Abhisit Administration)는 딱주의 매솟 지역(Maesot district)에 국경경제특구 시범 사업을 재인승하였다. 2011년 시험사업을 위한 연구 예산이 확보되었으며, 2013년 잉락 행정부(Yingluck Administration)은 국경경제특구개발위원회를 구성함으로써 이 계획을 재강조하였다(Krainara and Routray, 2017).

이처럼 태국의 국경경제특구 개발은 정치적 갈등 속에 단속적(斷續)으로 추진되다가 아세안 경제통합 이후에는 연속성을 보여주고 있다. 정치적인 경쟁구도에도 불구하고, 2014년 군사 쿠데타 전후의 정책적 연결성은 유지되고 있으며 이는 2014년과 2016년에 각각 발표된 2단계 경제특구 정책을 통해서도 확인된다. 태국 정부는 2014년 5개 주, 딱(Tak), 묵다한(Mukdahan), 사깨오(Sa Kaeo), 송클라(Songkhla) 및 트랏(Trat)에 제1기 5개의 국경경제특구를 설립하기 위한 파일럿 프로젝트를 출범시켰으며, 2016년에는 2단계로 치앙라이(Chiang Rai), 깐짜나부리(Kanchanaburi), 농카이(Nong Khai), 나콘파놈(Nakhon Phanom), 및 나라티왓(Narathiwat)에 5개의 제2기 국경경제특구(SBEZ)을 추가 설립하기로 하였다. 이상의 10개 SEZ는 모두 국경 지역에 있다. 각각의 SEZ는 입지한 해당 지역의 원재료의 부존상황, 경제 및 사업 여건에 따라서 목표 활동을 지정된다.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> 예컨대 남부의 송클라(Songkhla)는 바다와 가깝고 충분한 산림지대를 갖고 있으며 목표 산업은 농수산업, 가구, 의복, 섬유, 가죽제품, 무류, 공업단지, 관광 등이 목표 산업군으로 제시되었다.



출처: ASEAN Brief(2018/04/13)<sup>9</sup>

그림 2 태국의 10대 국경경제특구의 위치

국경경제특구는 세관 체크포인트를 갖춘 원스톱서비스를 제공할 뿐만 아니라 인허가 신청, 발급에 대한 강화된 서비스를 제공하도록 기획되었다. 국가적 산업정책이면서 동시에 인접국을 향한 대외정책적 속성을 동시에 지니고 있는 것이다. 또한 SEZ는 13개의 목표 사업 활동에 부합하면 최대의 인센티브를 제공한다. 참고로, 태국의 SEZ 내에서 최고수준의 인센티브를 받을 수 있는 산업은 1) 농수산업 및 관련 산업, 2) 세라믹 제품(Ceramic products), 3) 섬유, 의복, 가죽 제품, 4) 가구제조업, 5) 보석귀금속 제조업, 6) 의료기기 제조업, 7) 자동차,

<sup>9</sup> <https://www.aseanbriefing.com/news/2018/04/13/thailands-special-economic-zones-opportunities-investment.html>

표 2 태국의 10대 국경경제특구의 특성

경제특구명	위치	인접국	기능 및 조건
탁(Tak)	북부	미얀마	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미얀마 양곤, 인도, 남중국과의 교역로</li> <li>• 물류창고 및 국경시설 중심의 육성정책</li> </ul>
치앙라이 (Chiang Rai)	북부	미얀마 및 라오스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광목적지 기능 강화</li> <li>• 농식품 가공상품 생산기지화</li> <li>• 국제물류 및 기능수송기지로 육성</li> <li>• 남중국(윈난성) 무역 연계성 강화</li> </ul>
묵다한 (Mukdahan)	동북부	라오스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 배송센터와 다중수송 허브 계획</li> <li>• 농업제품 및 전자제품의 베트남 및 남중국 무역로 확보</li> </ul>
농카이 (Nong Khai)	동북부	라오스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제무역, 관광, 물류 등 다중 기능화</li> <li>• 라오스의 수도와의 최적의 국경무역로</li> </ul>
나콘파놈 (Nakhon Phanom)	동북부	라오스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 물류서비스 강화 및 국경무역도시화</li> <li>• 라오스, 중북부 베트남, 남중국 연결성을 갖춘 주요 경제지 대 건설</li> </ul>
사깨오 (SaKaeo)	동부	캄보디아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농가공업 및 창고기능 강화</li> <li>• 다중 수송 허브</li> <li>• 도소매용 국경 무역</li> <li>• 렘차방 항구 및 방콕항 이용률 제고</li> <li>• 프놈펜과 남중국 무역로 연장</li> </ul>
트라트(Trat)	동부	캄보디아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 풍부한 관광자원을 갖춘 태국 동부 지역에 입지</li> <li>• 도매, 다중수송 및 지역관광 중심지로 육성</li> <li>• 렘차방 항구, 사하늬빌 항구, 코콩 SEZ와 연결성 양호</li> </ul>
칸짜나부리 (Kanchanaburi)	서부	미얀마	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업단지, 보호주의적 관광, 국경무역지대로 지정</li> <li>• 미얀마 다웨이 SEZ 및 태국동부임해공업지대 간 연결</li> </ul>
송클라 (Songkhla)	남부	말레이시아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수출용 가공산업 및 다중수송업체 유치</li> <li>• 태국 국경 무역의 상당수(2015년 기준 50%)가 태국-말레이 시아 간에서 발생</li> </ul>
나라티왓 (Narathiwat)	남부	말레이시아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 식품산업 및 다중수송 기능 촉진</li> <li>• 말레이시아 쿠알라룸푸르와의 접근성 강화</li> </ul>

기계 및 관련제조업, 8) 전기전자 기기, 9) 화학 및 플라스틱, 10) 의약품, 11) 물류 사업(Logistics businesses), 12) 공업지구 및 단지, 13) 관광산업으로 제시되었다(정재완 외, 2017). 또한 각 경제특구에는 교량, 도로 등 교통 인프라 투자를 유치하고자 노력하고 있으며, 8년간 국경무역에 대한 법인세 면제 및 향후 5년간 50% 면세 혜택 부여를 추진 중이다. 더불어 국경지대, 특히 미얀마와 라오스 국경지

대의 SEZ에 주어지는 중요한 인센티브로 외국인노동력을 활용할 수 있다는 점을 들 수 있다. 여기서 고용된 이주노동자들은 국경을 넘어 아침에 출근하고 저녁에 퇴근하는 형식을 취할 수도 있게 되었다.

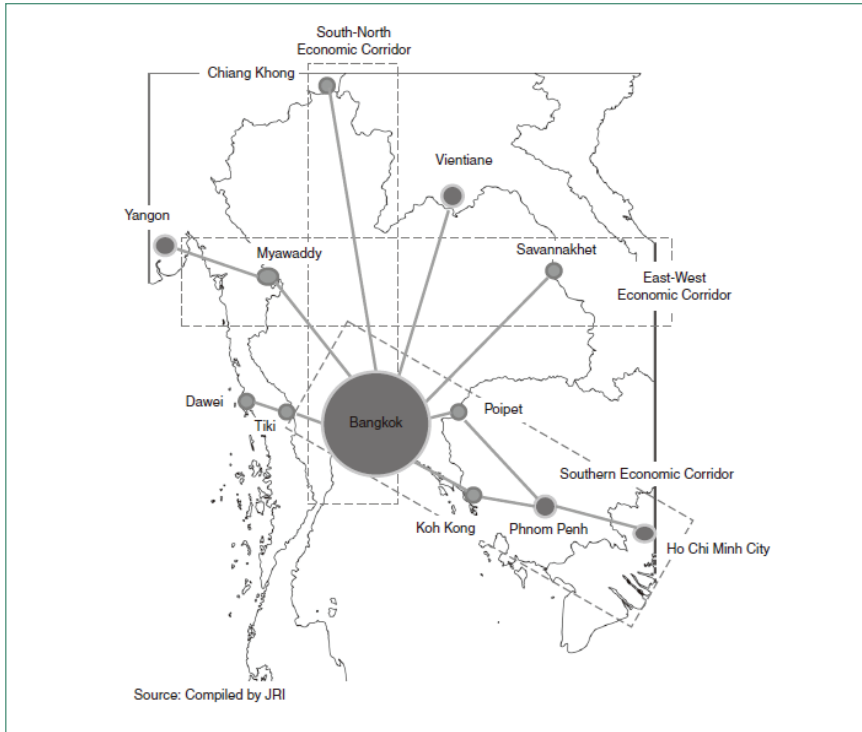
쁘라웃 정부는 2015년 9월 클러스터 기반의 새로운 경제특구 정책을 승인하였다. 이는 기존의 국경경제특구 정책과는 달리 내륙 지방의 기존 산업단지와의 산업적 일관성을 높여 슈퍼클러스터로 개발하였다는 의도로 해석될 수 있다. 그러면서 전 정부에서부터 제기된 국경경제특구 개발 전략도 지속적으로 추진할 것을 동시에 강조하였다.<sup>10</sup> 후자의 계획은 큰 틀에서 아세안경제공동체를 향한 메콩지역의 경제통합을 강화하고 태국과 인접국의 투자 환경 개선 및 동반 성장을 가능케 할 수 있는 점에서 보다 큰 추진 동력을 지닌다고 볼 수 있다.

#### IV. 태국국경경제특구와 태국+1 모델의 상호성

태국의 국경경제특구 정책이 태국에 의해 계획되고 추진되는 국가 전략이자 지역 전략이라면, ‘태국+1 모델’은 태국 내 최대 해외투자집단인 일본 기업들<sup>11</sup>과 일본의 對 메콩지역 전략의 일환으로 구상되었다(Oizumi, 2013). ‘태국+1 모델’은 일본 기업들이 태국의 산업 클러스터에서 조업 중인 자국 기업들의 생산과정 중 노동집약적 일부를 태국과 국경을 접하고 있는 캄보디아, 라오스, 미얀마의 경제특구(SEZs)로 이전시키는 비즈니스 전략이다. 태국은 외자의존도가 높은

<sup>10</sup> 태국 수상 파라웃은 2015년 1월 23일 텔레비전 연설에서 SEZ 정책을 설명하면서 경제특구가 연계성을 강화하고 지속 가능한 경제발전을 증진할 것이라고 강조하였다. 다시 말해, SEZ가 감소하는 외국인직접투자를 회복시키고 아세안경제공동체(AEC) 출범에 따라 태국을 인도차이나 지역의 중심국가로 전환하겠다는 비전을 제시한 것이다.

<sup>11</sup> 1980년대와 90년대 일본 기업들 투자는 방콕 인근의 산업단지에 집중되어 있다. 당시, 태국 투자청(BOI)의 승인을 받은 일본기업의 승인 차관과 투자액의 80% 이상이 방콕과 방콕을 둘러싼 8개 주에 집중되었다(Oizumi, 2010). 이러한 투자를 바탕으로 방콕 인근에는 새로운 생산 클러스터가 형성되었다. 태국에 투자한 기업들의 상당수가 최종상품을 생산하는 제조업체였다. 태국 내 산업 생산의 핵심은 노동집약적 산업에서 자본 및 기술집약적 상품생산으로 조금씩 이전해 왔으며, 태국의 생산기지는 더 이상 저임금에 기초한 생산 활동에 국한되기보다는 오늘날 글로벌 공급 사슬에서 보다 포괄적이고 중요한 역할로 확장되고 있다.



출처: Oizumi(2013:3)에서 재인용

그림 3 메콩유역 경제회랑과 태국+1 구상

국가이기 때문에 자국의 역량만으로는 실현 가능성이 낮았으나, 일본의 ‘태국+1 모델’이 제안되면서 두 정책 간의 상호작용 속에서 구체성을 더할 동력을 얻게 되었다. 태국의 노동환경과 경제 및 투자 환경의 변화, 인접 CLM 국가의 사회변화, 그리고 메콩유역 내 인프라 연계성 강화가 빠르게 진전되는 가운데 태국+1 모델은 태국 내 대규모 생산기지를 갖춘 외자기업들에게 중요한 전략적 대안으로 서서히 인식되었던 것이다(곽성일 외, 2016).

일본 기업들은 ‘태국+1 모델’에 대해 태국과 CLM 국가들의 경제사회적 환경 변화에 대응하는 “새로운 생산관리시스템”으로 이해하고 있다(Oizumi, 2013). 기존의 산업단지나 경제특구는 인구가 밀집하여 노동력 구인에 용이한 수도권이나 수출입에 유리한 항만 지역에 위치하였으나, 이러한 태국국경경제특구 혹

은 ‘태국+1’ 모델은 국경 지역의 중소도시라는 점에서 차별적이다. 하지만 이러한 시도는 오랜 기간 현실화(생산기지의 실질적 이전)되지 못했는데, 생산비용 절감(주로 인건비)에 대한 기대에도 불구하고 물류 인프라의 부실과 노동력 구인에 어려움이 컸기 때문이다. 그런데 2010년 이후 태국국경경제특구는 태국과 인접국의 환경 변화로 새로운 동력을 얻고 있다. 태국국경경제특구의 잠재력이 발현될 수 있는 효과는 아래와 같이 크게 국내조건 변화에 따른 태국 측의 밀어내기 요인(push factors)와 정치경제적 조건 변화에 따른 CLM 국가의 잡아당김 요인(pull factors)로 구분하여 이해할 수 있다.

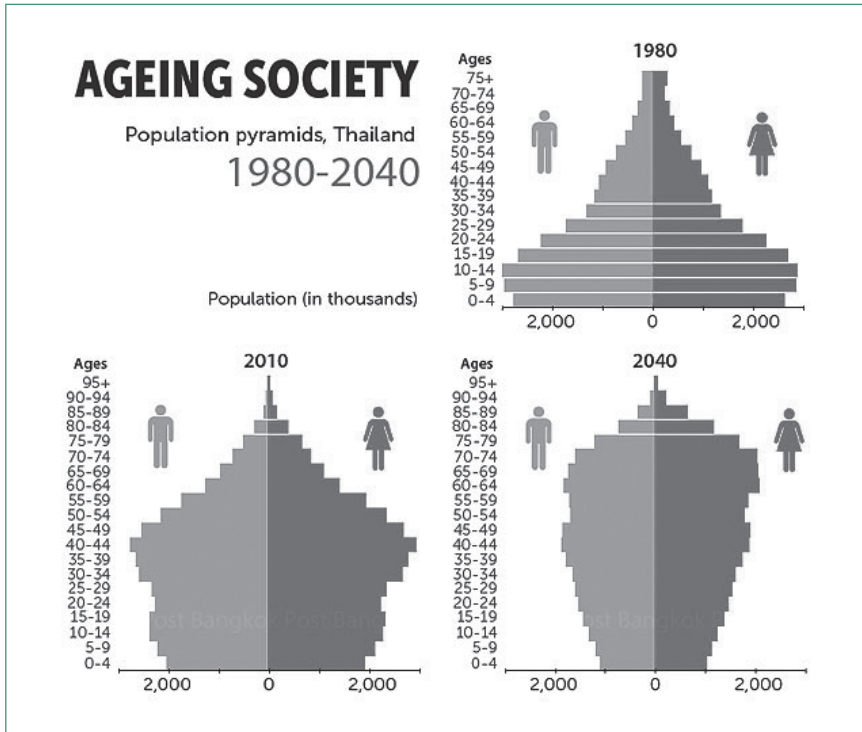
### 1. 밀어내기 요인: 태국의 노동환경 및 인구구조의 변화

태국의 노동환경은 최근 노동력 부족과 임금 상승이라는 두 가지 큰 변화를 경험 중이다. JETRO(2013)의 조사에 따르면, 태국의 실업률은 1988년 4% 선에서 2010년에는 1% 미만까지 떨어졌다. 지난 수년 동안 태국의 노동력 부족으로 CLM 국가로부터의 노동자들이 대거 태국으로 밀려 들어왔다. 2010년 10월 인구센서스에 의하면, 태국 거주 외국인 중 미얀마인 129만 명, 캄보디아 28만 명, 라오스 12만 명이었다. 하지만 기업들, 특히 BOI의 승인을 받은 외국계 기업들은, 일정 조건이 충족되기 전에는 미숙련 외국인 노동자를 고용할 수 없다.

태국의 임금 상승도 가파르다. 2011년 1월 7,900바트였던 제조업체 노동자 평균임금은 2013년 4월 1만, 400바트로 30% 증가했다. 특히 2012년 이후 인건비 상승이 강화되었는데, 이는 부분적으로 잉락 정부의 최저임금 상승 공약의 결과이다. 2012년 4월 최저임금이 40% 상승하였으며, 2013년 1월에는 국가 단일 최저임금으로 하루 300바트 정책이 도입되었다.

그림 4의 인구구조변화에서 볼 수 있듯 태국의 출산율이 지속적으로 낮아지고 있어 태국의 노동 부족이 미래에 완화될 가능성도 적다. 총 출산율은 2010년 1.5로, 이는 인구규모 유지를 위한 최소 대체율(약 2.1)보다 매우 낮은 수치이다. 태국의 인구구조의 변화는 아세안 내에서는 매우 극적인 수준인데, 노동인구의 감소를 넘어 고령사회 진입에 대비하여 교육에서 연금 제도까지 폭넓은 사회 개혁이 필요하다는 목소리가 높아지고 있다(Wongboonsin, 2015).





출처: Bangkok Post(2015/09/03)

그림 4 태국의 인구 구조 변화 추이

2013년 국가경제사회발전위원회(NESDB)의 인구 추계 자료에 의하면, 태국의 인구는 2027년부터 감소세로 돌아설 것으로 예측되었다. 이 추세가 유지된다면 생산 활동에 참여 가능한 노동인구(15~64세)의 비중도 꾸준히 줄어들게 되어 있다. 인구구조의 변화로 인해 태국 정부는 노동집약적 산업을 다른 나라로 이전함으로써 노동력 부족에 대응하고 태국의 노동력은 교육 및 투자 정책 등의 변화를 통해 자본 집약적이고 기술 집약적인 산업으로 전환하겠다는 계획을 세운다.

## 2. 잡아당김 요인 (1): 인접국의 정치경제 환경의 개선

CLM 국가들과 베트남은 아세안의 후발주자로 냉전시기 동안 소련과 중국 등 사회주의 진영의 원조를 받고 있었다.<sup>12</sup> 하지만 냉전 체제의 붕괴 이후 동남아의 국제관계는 극적으로 변화되었다. 캄보디아는 현재 공산주의 시스템을 완전히 폐기하였고, 베트남과 라오스는 사회주의 체제를 유지하지만, 시장기반 경제를 도입하였다. 미얀마는 최근까지 군사정부에 의해 통제된 경제체제를 유지했으나 2016년 선거 이후 개혁개방에 나서고 있다. 아세안 후발국들의 경제사회 조건은 선도국들과 매우 다르다. GDP와 1인당 GDP의 차이가 매우 크다. 아세안 선도국들은 대체로 중위소득 국가이나 아세안 후발국들은 2010년 이후에야 저소득국에서 중위소득국으로의 전환이 진행 중이다. CLM 성장의 추동력은 주로 외국인직접투자와 원조에서 유래했다. 특히, 외국인 직접투자의 증가는 CLM 국가의 수출 증대와 직접 상관성을 지닌다. CLM 국가들은 대체로 외국인 투자 기업들에게 상당한 인센티브(세금 면제, 수입 관세 면제 등)를 제공하고 있다.

CLM 국가의 중앙정부는 자국 내 산업 단지 조성 등 인프라 개발도 강조하고 있다. 그러면서 이들 국가의 정치적 중심지가 위치한 내륙지역 투자를 특히 더 장려하고 있다. 하지만 해외자본이 CLM 국가의 내륙 깊숙한 곳까지 산업시설을 옮기기에는 이들 국가의 산업역량과 물류인프라가 아직까지는 조약하다.

그런데, 아세안의 경제통합 진전은 CLM 국가의 국경 지대에 새로운 경제적 가능성을 열어 주고 있다. 먼저 캄보디아와 라오스가 수도 인근뿐 아니라 태국과의 국경지대 인근에 경제특구를 지정하고 개발하면서 태국+1 모델이 보다 가시화되었다. 국경을 사이에 두고 태국과 인접국이 모두 경제특구로 지정되면서, 외국인투자기업 진입 가능성이 높아진 것이다. 또한 2015년 AEC 출범 이후 아세안 역내 무역에 대한 관세의 단계적 관세철폐가 이 조치를 통해 CLM 국가는 태국으로부터 원료와 기계류 조달이 용이해졌으며, CLM 국민들도 양질의 소비재 수입이 용이해졌다. CLM 국가는 국경 지역 내에서 또한 외국인 투자 관련 지

<sup>12</sup> 냉전 종식으로 아세안의 정치적 긴장이 해소되었고, 베트남(1995), 라오스와 미얀마(1997), 캄보디아(1999)가 순차적으로 아세안의 회원으로 참여하였다.

원의 창구 단일화 혹은 윈스탑 서비스를 도입함으로써 시스템 개선을 위해서도 노력 중이다.

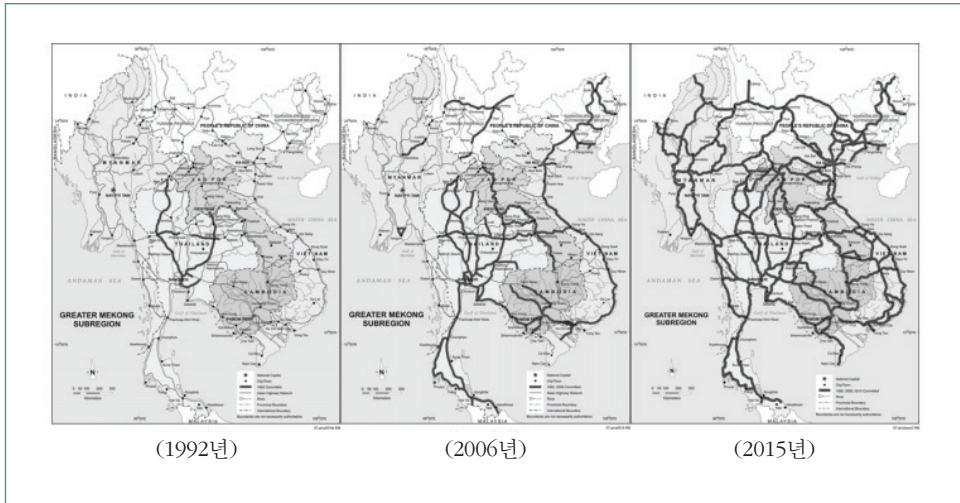
### 3. 잡아당김 요인(2): 태국 및 메콩유역의 인프라 개선

태국과 CLM의 인프라 개선은 태국경제특구와 태국+1 모델의 상호작용 및 메콩 지역의 국경경제 활성화를 앞당기고 있다. 먼저 태국은 2013년 3월 잉락 정부 하에서 소위 2조 바트 국내개발 사업(2013-2020)을 발주하였다. 태국은 2000년대 이후 공공투자 확대와 대규모 인프라 계획을 앞세워 꾸준히 경기 부양을 시도해 왔다. 2013년 이후 태국의 인프라 투자는 특히 교통부문에 크게 할애되었는데, 이웃국가와의 연결망 확대에는 반파이(Ban Phai)에서 묵다한(Mukdahan) 연계, 낙콘파놈(Makhon Phanom)의 교통망을 확충해 라오스의 사반나켓이나 타켓 지역과의 연계성을 강화하고, 미얀마 및 중국과의 연계성 강화를 위해 북부의 치앙콩(Chiang Khong)을 개발하는 것이 이 계획에 포함된다. 타켓과 매사이의 산업단지 조성은 이러한 계획의 세부계획 중 하나다.

2014년 군부 쿠데타 이후 등장한 현 정부는 잉락 정부가 추진하던 사업들에 대해 부정적 인식을 표명하였다. 하지만 중진국 함정에서 벗어나기 위해 현 정부 역시 인프라 개발을 하나의 돌파구로 삼고 있다. 뿌랏 정부는 2015년 초 향후 10년간 9,000억 바트를 투자하는 신국가물관리프로젝트(New National Water Management Projects)(2015-2014)의 투자계획 승인을 발표하였다.<sup>13</sup> 국제사회가 태국 정부의 인프라 개발 실행력을 완전히 신뢰하는 것은 아니지만,<sup>14</sup> 대륙부 동남아의 중심에 위치한 태국의 지정학적 위치는 아세안경제공동체의 활성화와 연계성 강화에서 핵심적이며 주도적인 역할을 할 것을 기대된다.

<sup>13</sup> Royal Irrigation Department(RID) Lertviroj Kowattana(Director General)는 Water Management and Policy Committee(의장 상무부 장관 Gen Chatchai Sarikulya)가 올해부터 향후 10년간 9,000억 바트를 new national water management projects에 투자하는 계획을 승인했다고 밝혔다(Bangkok Post, 2015/01/08).

<sup>14</sup> 코트라에 관련 자료에 따르면, 태국의 대표적인 경제연구소인 카시콘 경제연구소의 담당자조차 태국 정부의 프로젝트는 개요만 있고 구체적인 세부사항이 없는 상태이며, 개요 발표와 실제 이행상에는 많은 변화가 있을 수 있다고 언급했다고 한다(KOTRA Bangkok Office, 2015/01/19).



출처: 메콩연구소(이상국, 2015에서 재인용)

#### 그림 5 GMS 도로 연계망의 발전

다른 한편 ADB가 주도하는 GMS 개발프로그램에 의한 메콩 유역 전반의 인프라 개선과 연계성 강화의 발전 정도도 빠르게 진행 중이다. GMS 프로그램은 ADB의 후원하에 1992년 시작된 광역개발 프로젝트로 태국과 CLMV 그리고 중국의 윈난성과 광시성을 포괄하는 대규모 프로젝트이다(이상국, 2015). 이 자연-경제권에 포함된 국가들과 주요 도시들을 연결하는 일련의 경제회랑을 건설하겠다는 것이 개발 계획의 개요이다. 이 개발 프로그램에는 도로, 공항, 철도를 포함한 교통인프라 구축 사업뿐 아니라 전력공급, 농업 개발, 텔레커뮤니케이션, 인적자원개발, 환경보호 등이 망라되어 있었다. 두 차례에 걸친 GMS 개발 프로그램 10년 계획은 2013년 종료예정이었다. 그런데 2011년 12월 미얀마 나피도(Naypyidaw)에서 개최된 제4차 계획에서 2012-2022 신 전략 프레임이 선언되면서 GMS 프로그램은 여전히 진행 중인 사업으로 메콩유역 경제통합의 밑그림 역할을 하고 있다. 아래의 그림은 GMS의 도로 연계망의 발전 과정과 전망을 보여준다. 이 계획에는 국경지대 경제특구의 물류망 개선 계획도 포함되어 있다.

#### 4. 잡아당김 요인<sup>(3)</sup>: 미얀마의 개혁개방

태국+1 모델은 기존에 라오스와 캄보디아를 중심으로 진행되어왔으나, 2016년 선거 이후 미얀마가 참여하면서 더욱 활성화되고 있다. 라오스와 캄보디아는 상대적인 인구소국이어서, 국경지대 경제특구에 입주한 외국인기업들은 상대적으로 최저임금 이상의 임금을 제공함에도 노동력 구인에 어려움을 호소해 왔다. 그와 비교할 때 미얀마는 인구규모가 상당히 크기 때문에, 태국+1 모델에 따라 태국의 노동집약적 산업을 흡수할 역량이 충분하다.<sup>15</sup>

사실 미얀마로부터의 저임금 노동력은 이미 태국과 미얀마 간 국경지대, 특히 매솿(Mae Sot District)의 노동집약적 공장들에서 광범위하게 고용되어 있다. 2013년 2월 잉락 정부는 국경 근처에 경제특구를 건설하였다. 미얀마 정부는 국경 지역 개발에 미온적이었으나 태국+1 모델이 경제 발전에 필수적이라는 최근의 인식이 확대되면서 국경 지역 경제특구를 건설 중이다. 태국의 매솿에 인접해 있는 미얀마 미야와디(Myawaddy) 개발이 이루어지고 있으며, 방콕-다웨이 경제회랑의 티키(Tiki)도 최근 개발이 활발히 진행 중이다. 미야와디는 태국 매솿과 접하고 있는 국경 도시로 동서 경제회랑의 기목에 있다. 태국 국경 쪽의 도로는 이미 4차선으로 확대되었으며 미얀마 쪽의 도로 건설도 태국 자본의 지원하에 현재 진행 중이다. 또한 2013년 8월부터 미야와디를 통한 국경 비자 발급 업무 여건이 개선되면서 강화되면서 외국인들의 왕래가 용이해졌다. 추가적으로 다수의 미얀마 기업들이 미야와디에서 미얀마 내륙 쪽으로 약 150km 떨어진 흐파안(Hpa-An)의 산업단지에서 조업을 시작하고 있다. 도로 여건이 개선됨에 따라 미얀마 쪽의 경제 활동과 태국과의 연계성도 보다 확대될 것이다.

또 다른 장점은 미야와디에서 흐파안을 경유하면 미얀마의 중심지인 양곤까지 거리가 300km에 불과하다는 점이다. JETRO(2013)에 따르면, 현재 미얀마 내 교통사정이 열악하여 이동 시간이 68시간이나 걸린다. 도로 사정이 개선된다면,

<sup>15</sup> 구체적으로 2012년 기준 태국의 청년층 인구(15~29세)는 총 1,406만 명인데, 동일 연령대의 인구가 라오스는 211만 명, 캄보디아는 467만 명에 불과하다. 이에 비해 미얀마의 청년층 인구는 1,443만 명으로 태국에 필적한다.

방콕에서 양곡 물자와 상품의 수송도 보다 활발해질 것이다. 다웨이의 개발도 눈여겨 볼 필요가 있다. 다웨이는 방콕에서 정서 방향으로 약 300km밖에 떨어져 있지 않으며, 태국의 칸차나부리 주로부터는 132km 밖에 떨어져 있지 않다. 다웨이의 경제특구개발 계획은 2만 500ha에 달하며 툐라와(Thilawa) 경제특구의 10배 이상이다. 태국의 민간 기업들이 2011년 11월 이후부터 다웨이 개발에 참여하고 있다.

방콕에서 다웨이까지 4차선 도로 확장 계획이 진행 중인데, 이 도로가 완공되면 말라카 해협을 통과하지 않고도 태국에서 인도와 중동, 그리고 아프리카까지의 수출길이 열리게 된다. 이 지역은 또한 엄청난 성장 잠재력을 보유하고 있는데, 다웨이는 남부 경제회랑의 연장선에 포함된다. 남부 경제회랑은 동남아대륙부의 주요 도시, 호치민, 프놈펜, 방콕이 모두 연계되어 있다. 물론 칸차나부리 주로부터 다웨이를 가로지르기 위해서는 가파른 산악지대를 통과해야 하고, 이는 상당한 시간과 비용을 요한다. 이에 우선적으로 태국 국경에서 가까운 티키에 산업단지를 건설하고 다웨이와 연계하는 전략이 추진 중이다. 태국계 기업들이 이미 티키 지역에 상당수 진출해 있다.

## V. 결론 및 요약

이 글은 태국의 경제산업 정책의 일환인 ‘국경경제특구(SBEZ)’의 현황과 전망을 태국의 국내 정치경제적 맥락에서 살펴보았다. 동시에, 태국을 넘어 메콩유역 차원의 경제적 연계성 확대의 과정에 대해서도 검토하였다. 특히 태국의 국경경제특구정책을 ‘태국+1’ 경제모델 구상과의 관련성 속에서 살펴보았다. 본문의 내용을 요약하면서 향후 태국의 국경경제특구 정책이 심화발전될 가능성은 다음의 세 가지로 요약된다. 첫째, 미얀마의 개혁개방과 본격적인 참여이다. 라오스와 캄보디아는 인국 소국으로 태국의 노동집약적 산업을 흡수하기엔 한계가 있는데, 미얀마는 인구규모가 태국과 유사하여 장기적인 공급사슬 비용 감축이 가능하다. 또 다른 장점은 다웨이(Dawei)까지의 도로 연결망이 거의 완성되었다는 점이다. 이로써 태국의 생산 클러스터들에서 생산된 상품이 말라카 해협

을 통과하지 않고도 인도, 중동, 아프리카로 수출되는 것이 보다 용이해졌다. 두 번째 요인은 태국이 메콩유역의 허브로서 교통/물류 인프라가 충분히 개발되었다는 점이다. 태국 정부가 2013-2020년 사이 교통 인프라 개발과 개선에 투자할 금액은 총 2조 바트나 되는데, 여기에는 방콕과 이웃국가를 연계하는 신규 철도 교통망 등이 포함되어 있다. 이 건설계획이 완료되면 태국을 중심으로 한 공급 사슬 내에서 물류비용은 확실히 줄어들게 되어 있다. 세 번째 요인은 선진공여국과 국제금융기구의 CLM 국가들에 대한 지원이 늘고 있다는 점이다. CLM 국가들의 정치적 일관성에 대한 기대가 커졌기 때문이며, 아세안 공동체 출범은 역내 안정성을 보다 강화시켰다. 결과적으로 메콩유역 전역에서 광범위한 인프라 개선이 기대된다. 또한 ADB에 의해 조율되고 있는 對메콩개발프로젝트에서도 메콩유역의 전력공급시스템과 도로연결망 개발이 지원되고 있다.

태국은 현재 생산가능 인구의 부족, 잠재성장률 하락 등에 의해 ‘중진국 함정’에 빠졌다는 내외적인 평가를 받고 있다. 낮은 출산율로 2018년부터는 노동 인구가 급속히 감소하고 있으며, 잠재성장률도 3% 이하로 낮아질 것으로 전망되고 있다. 그러함에도 대륙부 동남아의 중심에 위치한 태국의 지정학 및 지정학적 위치는 아세안경제공동체의 활성화와 연계성 강화에서 핵심적이며 주도적인 역할을 할 것을 기대하게 만든다. 태국 정부 역시 국내외적 변화에 주목하면서 국내적 차원뿐 아니라 지역적 차원에서의 교통물류 인프라 확장을 국가적 과제로 인식하고 있다.

물론 이상의 전망이 긍정적인 방향으로만 전개되리라 단정하기는 어렵다. 태국과 인접국 간의 국경 교역은 이미 오랜 기간 국경의 확정과 무관하게 국경을 가로질러 형성된 공동체들 내부 혹은 공동체들 간의 물물교환 형태로 다수 지역에서 유지·발전되어왔다. 이러한 국경교역은 오히려 국가의 관리력과 초국적 경제협력이 진행됨에 따라 국경 사회에 다양하게 분기하는 영향을 미쳐왔다. 특히 큰 지역적 통합의 관점에서는 공동 성장을 약속하는 반면 기존에 다양한 방식으로 존재하던 교류와 협력이 ‘자유롭고 열린’ 국경협력의 공식화로 제한되는 역설이 발생하고 있기 때문이다(채현정, 2018).

국경교역을 넘어 공동의 생산기지를 만들고 안착시키는 과정은 태국과 인접국 간 및 투자국 사이의 정치, 경제, 문화, 언어, 종교적 차이 등으로 인해 장기

적이며 집중적인 상호이해와 현지화 노력이 필요할 것이 자명하다. 다른 한편 국경경제특구 정책이 약속했던 균등한 지역발전이 10개 특구에서 균일하게 진행되는 것이 아니라 일부 특구(예: 태국-미얀마 국경지대의 딱과 깐짜나부리 지역 및 중국 인접성이 높은 치앙라이 지역)에서 특혜적 개발이 진행되고 있다는 점도 장기적으로 문제가 될 가능성이 있다. 더 나아가 국경경제특구의 개발과 운영의 주요 주체 및 이를 통해 경제적 기회를 누릴 주체가 태국과 태국에 투자하려는 외국기업이라는 점에서 태국과 인접국가 간의 경제적 격차가 오히려 커질 것이라는 예상도 주목할 필요가 있다(이병도, 2018).

태국의 국경경제특구와 일본의 투자기업들이 구상한 태국+1 모델은 상호 관련성이 높고 함께 진행될 때 국경경제의 산업입지와 활성화를 가져올 가능성이 높다. 하지만 이 모델은 아직 형성 과정에 머물러 있어 아직까지 구체적인 산업 입지와 대규모 고용창출 나아가 메콩 유역 경제통합에의 실질적 기여를 가시적으로 확인하기는 어려운 상태이다. 그런 점에서 아직까지는 청사진에 불과하다는 점은 본 논문의 큰 한계이다. 향후 이 정책과 구상으로 태국과 인접국의 국경 지역 및 메콩의 경제통합이 현실화될지는 후속 과제의 몫이 될 것이다. 그러한 함에도 태국의 국경경제특구개발 정책과 일본이 주도하는 태국+1 모델은 빠르게 성장하고 있는 개도국과 신흥시장에서 시장을 개발하고 점유율 유지를 원하는 외자기업들에게 여전히 가치 있는 전략적 기회라는 판단은 유의미하다.

현재 태국은 국경경제특구의 개발과 활성화를 통해 국내적인 저성장 요인들을 우회하며 지역적 차원의 경제통합을 통해 국가 및 지역 경제발전의 밑그림을 그려가고 있다. 따라서 향후 태국 정부가 발주하는 교통, 통신, 전력 부문에서의 대규모 인프라 개발 프로젝트의 활성화에 따라 건설 장비 및 자재 시장 역시 크게 성장할 것으로 보여 해외 건설 시장에 강점을 갖고 있는 한국 기업들에게는 많은 기회를 제공할 것으로 보인다. 태국의 국경경제특구가 그 잠재력을 충분히 발휘하려면 기존의 제조업 기반을 고도화함과 동시에 기존의 산업단지와 국경경제특구 간의 연계성을 높일 필요가 있다. 이에 한국의 對메콩지역 정책에서도 아세안 생산 및 물류 허브를 추진하는 태국 국경지대의 강점을 이용한 3자 물류 및 아세안 역내 국가로의 진출을 위한 중간 생산물류기지로의 활용에 대해 적극 검토할 필요가 있다. 나아가 한국 기업 중 태국경제특구에서 비교 우위를 가



질 수 있는 핵심 산업과 틈새산업을 발굴함으로써, 태국뿐 아니라 메콩 경제권 전체를 아우를 수 있는 동반 성장 전략을 마련해야 할 것이다.

투고일: 2018년 12월 15일 | 심사일: 2019년 1월 5일 | 게재확정일: 2019년 1월 23일

## 참고문헌

- 고동호. 2016. “태국투자자와 세법 이야기(473호): 태국 산업단지 공사법(IEAT Act)에 의한 산업단지”(http://kyominthai.com/article/2016/04/21).
- 김용균. 2018. “글로벌 가치사슬, 정치적 위험, 그리고 기업의 투자결정.” 『국제정치논총』 58(3), 101-136.
- 김홍구·이미지. 2017. “태국 2016: 푸미폰 국왕의 서거와 정치·경제적 불확실성.” 『동남아시아연구』 27(2), 245-271.
- \_\_\_\_\_. 2018. “태국 2017: 군부의 권력 유지 위한 명분 찾기.” 『한국태국학회논총』 24(2), 29-72.
- 김세진. 2013. “태국, 신규 산업단지 2016년까지 13개 건설 예정.” Kotra 해외시장뉴스 (2013-11-13).
- 김영신. 2018. “태국의 꿈 ‘아세안의 허브’” 『한국경제』(2018/12/03) http://news.hankyung.com/article/2018120387441.
- 곽성일·정재완·신민이·김제국·라미령. 2016. 『한-아세안 기업간 지역생산네트워크 구축 전략』 KIEP 정책연구 브리핑(2016/12/30)(http://www.kiep.go.kr/sub/view.do?bbsId=search\_report&ntId=194376).
- 대한무역투자진흥공사(KOTRA). 2017. 『2018 태국 진출전략』(https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/21/globalBbsDataView.do?setIdx=252&dataIdx=163568&searchNationCd=101083).
- 박변순. 2014. “일본의 태국 투자 명과 암.” 『Chindia Plus』 95호, 포스코경영연구소 8월 호(http://210.101.116.28/W\_files/ftp43/0u403069\_pv.pdf).
- 박배균·이승욱·조성찬. 2017. 『특구: 국가의 영토성과 동아시아의 예외공간』. 서울: 알트.
- 서경교. 2017. “푸미폰 국왕과 태국 정치 70년(1946~2016)의 부침(浮沈).” 『한국태국학회논총』 23(2), 57-92.

- 엄은희. 2015. “메콩의 에너지 경관: 메콩 지역 수력 경로의 형성과 변화.” 『공간과 사회』 25(4), 142-183.
- \_\_\_\_\_. 2017. “태국의 경제특구 정책과 메콩경제권의 구상: 태국+1 정책을 중심으로.” 『동남아 신흥 산업의 현황과 전망: 말레이시아, 인도네시아, 필리핀, 태국』. 서울대 아시아연구소 동남아센터 정책보고서 5호.
- \_\_\_\_\_. 2018. “필리핀 경제특구의 성격 변화와 까비테 지역의 한국 투자기업.” 『아시아 연구』 21(3), 51-84.
- 윤진표. 2003. “태국 경제성장 과정과 특징: 1997년 경제위기의 배경적 고찰.” 『국제지역 연구』 7(2), 179-200.
- \_\_\_\_\_. 2012. “태국 민주주의의 혼란-국가와 시민사회의 부조화.” 『한국태국학회논총』 19(1), 37-75.
- 이병도. 2018. “태국 국경무역의 발전과 문제점.” 『국제지역연구』 22(2), 245-272.
- 이상국. 2015. “대메콩지역 연계성의 이상과 현실: 도로 교통을 중심으로.” 『공간과 사회』 54, 221-263.
- 이요한. 2017a. “아세안경제공동체(ASEAN Economic Community)와 개발격차 해소: GMS를 중심으로.” 『동남아연구』 26(3), 75-100.
- \_\_\_\_\_. 2017b. “AEC 내 태국의 산업 정책과 기업 진출: 생산·물류 허브를 꿈꾸는 태국.” 『한국태국학회논총』 23(2), 131-167.
- 정재완·이재호, 김제국. 2017. “라마 10세 시대 태국 경제의 진로와 과제.” 『KIEP 오늘의 세계경제』 17(4)(<https://www.kiep.go.k/cmm/fms/FileDown.do>).
- 채수홍·이한우. 2018. “베트남 2017: 경제, 정치, 대외관계의 현황과 전망.” 『동남아시아 연구』 28(1), 21-51.
- 채현정. 2018. 『국경의 다중적 삶: 아세안경제협력시대의 태국 북부 국경지역개발과 국경 교역 실천』. 서울대학교 인류학과 박사학위 논문.
- Boyenge, J.P. 2007. *ILO Database on Export Processing Zones* (Revised). ILO Working Paper 251. Geneva: ILO.
- Chris. B. 2016. “The 2014 Thai Coup and Some Roots of Authoritarianism.” *Journal of Contemporary Asia* 46(3), 384-404.
- JETRO. 2013. *Survey of Overland Transportation between Bangkok and Yangon on the Western Route of the East-West Corridor*([http://www.jetro.go.jp/jfile/report/07001395/bgk\\_rgn2.pdf](http://www.jetro.go.jp/jfile/report/07001395/bgk_rgn2.pdf)).
- Krainara, C. and Routray, J. K. 2017. *Cross-Border Regional Development Dynam-*

- ics in the Mekong Region: A Comparative Study of Special Border Economic Zones Between Thailand and Bordering Countries*. Lambert Academic Publishing.
- METI(Ministry of Economy, Trade and Industry of Japan). 2015. *Research Project on Infrastructure Connectivity in Mekong Region*.
- Morrison, A. 2015. "Economic Zones in the ASEAN." Technical Report in Research Gate.
- Oizumi, K. 2010. "Changing Face of Mega Cities in Asia's Emerging Economies." *RIM* 10(37). Japan Research Institute.
- \_\_\_\_\_. 2013. "The Potential of the "Thailand-Plus-One" Business: A New Fragmentation in East Asia." *Pacific Business and Industries* 8(50), 2-20.
- Wongboonsin, K. 2015. "As Thailand Ages, Organ Supply Plays Vital Role" in *Bangkok Post*(2015/09/03)(<https://www.bangkokpost.com/business/news/679056/as-thailand-ages-organ-supply-plays-vital-role>).
- Yeun, J. 2015. "Thailand: ASEAN's Key Logistics Hub." *HKTDC RESEARCH* 經貿研究 (<http://economists-pick-research.hktdc.com/business-news/article/Research-Articles/Thailand-ASEAN-s-Key-Logistics-Hub/rp/en/1/1X000000/1X0A25UR.htm>).

## 웹자료

- 라오스 인구통계정보 [http://www.indexmundi.com/laos/demographics\\_profile.html](http://www.indexmundi.com/laos/demographics_profile.html)
- 미얀마 인구통계정보 [http://www.indexmundi.com/burma/demographics\\_profile.html](http://www.indexmundi.com/burma/demographics_profile.html)
- 세계은행 태국 리포트 <http://www.worldbank.org/en/country/thailand/>
- 아세안 브리프 <https://www.aseanbriefing.com>
- 캄보디아 인구통계정보 [http://www.indexmundi.com/cambodia/demographics\\_profile.html](http://www.indexmundi.com/cambodia/demographics_profile.html)
- 태국 경제사회발전위원회 [http://www.nesdb.go.th/nesdb\\_en/](http://www.nesdb.go.th/nesdb_en/)
- 태국 인구통계정보 [http://www.indexmundi.com/thailand/demographics\\_profile.html](http://www.indexmundi.com/thailand/demographics_profile.html)
- 태국 투자청 <http://www.boi.go.th/>

## Abstract

## Special Border Economic Zones in Thailand and Economic Integration of the Mekong Region

Eunhui Eom Center for Social Science in SNU

Thailand has undergone repeated episodes of political turmoil in its history and has even experienced the so-called “trap of a middle-income country” since 2000s. Yet, Thailand is the most advanced country in the Mekong basin and has the potential to lead regional economic integration and innovation. This study argues for the need to revisit Thailand’s economic and industrial policy not only at the domestic level but also from a viewpoint that encompasses the Mekong sub-region. Here, the aim is to examine the policy of the ‘Special Border Economic Zones of Thailand’ (SBEZ) in relation to the Thailand +1 business model by Japanese investors.

The concept of SBEZ could be realized by creating productions bases along border zones between Thai and CLM (Cambodia, Laos, Myanmar) as well as enhancing both inter-regional and intra-regional connectivity in the Mekong region. Thailand’s SBEZs was firstly initiated by the Thaksin administration since 2003, however it encountered strong resistance from local authorities and subsequently generated wide conflicts on pros and cons of the SBEZ within Thai society. Currently SBEZ policies are advancing towards rapid implementation of pilot locations under the Prayuth government and he also firmly committed in formulating favorable integrated policies supporting SBEZ. Toward development of future cooperation between

Korea and the Mekong region, this study suggests that it will be necessary to understand the strategic importance of Thailand's strategic position in the Mekong region and we should identify the niche points through which Korean companies can gain comparative advantages.

**Keywords |** Trap of a Middle-Income Country, Special Border Economic Zones of Thailand, Thailand + 1 business model, CLM countries, Mekong Economic Integration

