

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 546

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

중국의 해외산업단지 추진현황과 시사점

이현주 국토연구원 책임연구원

요 약

- ① 중국의 “일대일로” 전략에 따라 향후 중국의 해외경제무역협력구 조성사업이 확대될 것으로 전망되고 있는 가운데, 인접국인 우리나라는 이러한 변화에 맞춰 한·중 FTA에서 합의된 양국 간 산업단지 조성에 관한 논의를 구체화시킬 필요가 있음
 - 중국의 해외 산업단지인 해외경제무역협력구에 대한 검토는 향후 한·중 산업단지 조성에서 양국의 실질적인 협력방안을 모색하는 데 필요함
- ② 현재 추진 중인 중국의 국가급 해외경제무역협력구는 아시아와 아프리카에 집중된 경향을 보이고 있으며 기능별로 투자대상국의 저비용 생산요소를 활용해 생산·가공하는 가공제조형이 대부분을 차지함
 - 시행사 설립방식은 협력구마다 다르며 러시아 우수리스크 협력구의 경우 시행사가 단지 내 공장과 인프라 및 부대시설 건설부터 기업유치 및 서비스 지원까지 일괄적인 운영관리를 담당하고 있음
- ③ 중국정부는 해외경제무역협력구의 기본방향과 요건에 관한 가이드라인을 제시함은 물론, 재정 및 금융지원과 협력구의 승인요건, 연도별 심사, 별칙 등 심사평가제도에 관한 제도적 지원을 강화하고 있음
 - 중국정부는 최근 협력구의 유형에 있어 기존의 노동집약형 가공제조 유형 외에 고위기술 또는 제품의 R&D, 생산위주의 기술혁신형 또는 과학기술산업형 등 고도화된 형태의 협력구 조성도 권장하고 있음
 - 중국은 해외경제무역협력구의 양적 확대뿐만 아니라 협력구의 기능, 시행사 요건 및 실적에 관한 질적 평가를 강화하고 있는 추세임

정책 방안

- ① 한·중 간 산업 분업관계 측면에서 기술집약형 또는 비즈니스 물류형 등 보다 고도화된 형태의 산업단지 조성을 고려할 필요 있음
- ② 향후 한·중 산업단지 조성 시 한·중 양국의 공동출자를 통해 설립된 시행사에서 산업단지 개발과 관리를 통합운영하는 일원화 시스템을 고려할 필요가 있으며 이를 위한 정부의 재정적, 행정적 지원을 확대하는 방안도 함께 검토할 필요가 있음
- ③ 한·중 산업단지 조성 관련 개발 및 지원제도에만 집중하기보다 산업단지의 효과적인 운영과 관리를 위한 사후 평가체계와 명확한 기준을 양국이 협력하여 마련할 수 있도록 사전준비가 필요함

1. 중국 해외경제무역협력구 추진현황 검토의 필요성

- 그동안 새만금 한·중경협단지 등 중국기업의 국내 투자유치를 위한 많은 논의가 진행되어 온 가운데 2014년 한·중 정상회담과 2015년 한·중 FTA의 정식체결로 한·중 산업단지 조성을 위한 양국 간 실질적인 협력의 틀이 마련되었음
 - 2014년 7월 한·중 정상회담에서 양국정상은 새만금 한·중경협단지 조성에 대해 협력하기로 하였음
 - 2015년 6월 정식 서명된 한·중 FTA 협정문에서는 한·중 양국이 양국에 의해 지정될 산업단지의 설립, 운영 및 개발에 있어서의 협력을 강화하고 산업단지에 대한 기업의 상호투자 증진노력에 대해 합의하기로 한다는 내용이 명시되어 있음¹⁾
 - 최근(2015.10.31)에는 한·중 정상회담을 계기로 우리나라는 새만금을, 중국은 산둥성 옌타이(烟台)시, 장쑤성 옌청(盐城)시, 광둥(广东)성 3개 도시를 산업협력단지로 지정하여 협력하기로 한 양해각서를 체결한 바 있음²⁾
- 중국정부가 대외전략으로 추진하고 있는 “일대일로(一帶一路)” 전략에서도 무역투자 원활화(貿易暢通)의 일환으로 관련 국가들과의 해외경제무역협력구 또는 초국경 경제협력구에 관한 협력내용이 포함되어 있음
 - 중국 일대일로 추진계획에서는 관련국가의 정부 간 정책소통, 인프라 연계, 무역투자 원활화, 금융부문 협력확대 및 민간교류 확대 등 5대 협력분야가 제시되어 있음³⁾
 - 이 중 무역투자 원활화를 위한 새로운 협력모델로서 주변국가와의 해외경제무역협력구 또는 초국경경제협력구 등의 산업단지 건설을 권장하는 내용이 포함됨
 - 협력구는 중국 일대일로 전략의 중요한 내용인면서 향후 중국정부의 일대일로 전략을 지지할 수 있는 경제적 기반이 될 것으로 분석되고 있음
- 이와 같이 중국의 일대일로 전략에 따라 중국의 해외협력구 조성사업이 확대될 것으로 전망되고 있는 가운데, 인접국인 우리나라는 이러한 변화를 포착하여 한·중 FTA에서 합의된 한·중 양국 간 산업단지 조성에 관한 논의를 더욱 구체화시킬 필요가 있음
 - 일대일로의 현 계획에서는 한반도가 명시되어 있지는 않으나 일대일로 추진의 대전제가 주변국가와의 협력강화를 통한 중국의 영향력 확대라는 점을 고려해 볼 때, 최근 발효된 한·중 FTA를 계기로 한·중 간 산업단지 조성에 관한 논의가 향후 더욱 본격화될 수 있음

1) 한·중 FTA 협정문(제17장 제17.26조) 참조.

2) 산업통상자원부 보도자료(2015.12.1) 참조.

3) 国家发展改革委·外交部·商务部, 2015, 〈推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动(실�크로드경제벨트와 21세기 해상실�크로드 추진의 비전 및 행동)〉.

- 이러한 상황에 대비해 중국정부가 현재 해외에서 조성하고 있는 산업단지인 해외경제무역협력구의 추진현황과 중국정부의 정책방향에 관한 검토가 필요하며 이를 통해 향후 한·중 산업단지 조성에 관한 시사점을 도출할 필요가 있음

2. 해외경제무역협력구의 추진현황

● 해외경제무역협력구의 개념

- 해외경제무역협력구는 중국기업이 해외에 투자해 조성한 산업단지로 각종 개발구, 산업단지, 물류단지, 자유항, 경제특구 등을 일컫음
 - 중국 상무부는 2013년에 해외경제무역협력구를 중국기업이 해외에서 투자건설한 산업단지로 주도산업이 명확하고 인프라가 갖춰 있으면서 산업집적 및 유발효과를 가진 산업단지로 개념을 규정한 바 있음⁴⁾
- 해외경제무역협력구는 크게 중앙정부가 승인해 추진하고 있는 국가급 협력구와 각 지방정부별로 추진하고 있는 성급 협력구로 구분됨⁵⁾
 - 국가급 협력구는 중앙정부(상무부)가 2006년과 2007년에 승인한 19개의 해외경제무역협력구를 일컫음
 - 성급 협력구는 지방정부 차원에서 해외에 조성하고 있는 산업단지로 2015년 5월 기준 저장(浙江)성의 2개 협력구, 안후이(安徽)성의 3개 협력구 등이 있음

● 최근 추진현황

- 국가급 협력구 중 현재 추진 또는 운영 중인 것으로 알려진 14개 협력구⁶⁾를 대상으로 살펴보면, 중국의 해외경제무역협력구는 전통적으로 우호관계를 형성하고 있는 아프리카와 아세안 국가를 중심으로 분포되어 있으며 업종별로는 중국이 비교우위를 가지는 방직, 의류, 기계, 가전 등 제조업이 주를 차지하고 있음

4) 商务部·财政部, 2013, 〈境外经济贸易合作区确认考核和年度考核管理办法的通知(해외경제무역협력구승인심사 및 연도별 심사 관리방법에 관한 통지)〉.

5) 지방정부(성)급 협력구에 관한 정확한 정보 확보의 제약으로 이 글에서는 중국 상무부 승인 국가급 협력구를 중심으로 살펴봄.

6) 국가급 협력구 중에서 조성이 중단되었거나 무산된 협력구에 대해서 중국 정부사이트에서는 명확한 정보가 제시되어 있지는 않으나 각종 중국 언론보도 및 해외자료를 바탕으로 검토해 본 결과 중국 정부가 2006년과 2007년에 승인한 19개 협력구 가운데 5개 협력구(알제리 중국 장링 경제협력구, 한·중 국제산업단지, 베네수엘라 중국과학기술단지, 멕시코 중국 경제무역협력구, 러시아 상트페테르부르크 경제무역협력구)는 상대국의 투자환경의 변화, 개발사의 사업전략 전환 및 투자기업 유치난 등의 이유로 조성이 중단되었거나 무산된 것으로 보임.

- 지역별로 아프리카 5개국(나이지리아, 잠비아, 이집트, 에티오피아, 모리셔스)에 6개 협력구, 아시아 5개국(캄보디아, 파키스탄, 태국, 베트남, 인도네시아)에 6개 협력구, 동유럽 1개국(러시아)에 2개 협력구가 각각 조성되고 있음
- 이 중에서 중국 국경과 직접 접해 있는 협력구는 파키스탄 1개, 러시아 2개, 베트남 2개 등 5개임
- 협력구 유형별로는 중국기업이 비교우위를 가지며 투자대상국의 저비용 생산요소를 활용해 생산가공 판매하는 형태인 가공제조형이 대부분을 차지함
 - 가공제조형은 캄보디아 경제무역협력구, 우수리스크 경제무역협력구, 이집트 수에즈 경제무역협력구, 베트남 선전 경제무역협력구 등 10개 협력구가 이에 해당함
 - 투자대상국의 자원을 개발하여 가공·제조하는 형태인 자원이용형은 잠비아 Chambishi 협력구와 러시아 톰스크 경제무역협력구가 해당되며 그 외 모리셔스 경제무역협력구, 잠비아 Lusaka 협력구, 나이지리아 Lekki 경제무역협력구 등은 가공제조형과 비즈니스 물류형의 복합기능적 특징을 보임

표 1 중국 경제무역협력구의 업종별·기능별 현황

구분	협력구 명칭	국가	주요 산업	기능
1기 (2006년 승인)	캄보디아 시하누크항 경제특구	캄보디아	방직, 금속, 기계, 가전	가공제조형
	모리셔스 경제무역협력구	모리셔스	제품가공 및 물류비즈니스 등	가공제조형 비즈니스물류형
	나이지리아 광둥 경제무역협력구	나이지리아	가구, 건축자재, 자기, 금속 등	가공제조형
	파키스탄 하이얼 루바 경제구	파키스탄	가전, 자동차, 방직, 건축자재 등	가공제조형
	러시아 우수리스크 경제무역협력구	러시아	방직, 가전, 전자, 목재 등	가공제조형
	태국 중국 라용 산업단지	태국	자동차 부품, 금속, 기계, 전자 등	가공제조형
	잠비아 중국 경제무역협력구	잠비아 (Chambishi)	광물채굴, 금속제련	자원이용형
		잠비아 (Lusaka)	물류, 비즈니스, 가공제조	가공제조형 비즈니스물류형
2기 (2007년 승인)	이집트 수에즈 경제무역협력구	이집트	방직, 의류, 석유설비, 전기기계 등	가공제조형
	에티오피아 동광 산업단지	에티오피아	야금, 건축자재, 전기기계 등	가공제조형
	나이지리아 Lekki 경제자유무역구	나이지리아	통신, 장비제조, 물류, 여행 등	가공제조형 비즈니스물류형
	중-러 톰스크 경제무역협력구	러시아	산림벌채, 목재가공업, 물류업	자원이용형
	베트남 룡장 산업단지	베트남	전자, 기계, 건축자재, 제약 등	가공제조형
	베트남 선전 경제무역협력구	베트남	방직, 기계전자, 바이오, 의약 등	가공제조형
	중국 인도네시아 경제무역협력구	인도네시아	가정용 전기제품, 정밀화학, 제약 등	가공제조형

주: 협력구의 기능은 해당 협력구별 산업, 업종 등을 바탕으로 필자분류.

자료: 중국 상무부 해외경제무역협력구 사이트 등을 바탕으로 필자작성(검색일: 2015.5.2).

- 시행사 설립방식은 중국 국내기업 간 공동출자 방식 또는 투자대상국가의 기업과 합자 방식 등 다양함
 - 베트남 룡장 산업단지의 시행사인 ‘첸장(前江)투자관리유한책임공사’는 다수의 중국 기업이 공동출자 하여 설립한 기업이며 러시아 우수리스크 협력구 시행사인 ‘강지(康吉)국제투자유한공사’도 중국의 3개 민영기업이 공동설립한 시행사로 알려짐

- 중국기업과 투자대상국가 기업과의 협력사례는 중국 선전시와 베트남 기업 간의 신생합자기업인 ‘선전-베트남 연합투자유한공사’가 있으며 나이지리아 Lekki 협력구의 시행사인 ‘중국 아프리카 Lekki 투자유한공사’도 중국과 나이지리아 로컬자본과의 협력사례임

● 주요 사례: 러시아 우수리스크 협력구⁷⁾

- 우수리스크 협력구는 중국정부가 2006년 개최된 중·러 간 총리정기회담에서 정식으로 러시아 측에 우수리스크 협력구 건설을 제안함으로써 정부 차원의 외교적인 지원을 제공하였음
- 중국의 3개 민영기업이 공동설립한 시행사인 캉지국제투자유한공사는 단지 내 공장과 인프라 및 부대시설 건설부터 기업유치 및 입주기업에 대한 서비스까지 일괄적인 운영관리 업무를 담당함
- 우수리스크 협력구의 주요 산업은 신발제조 및 의류 가공 생산 위주로 신발과 의류는 중국 반제품을 협력구에서 가공제조해 러시아 로컬 시장 또는 제3국 수출하는 방식과 러시아 목재 등 자원을 협력구 내에서 초벌가공해 중국에서 심가공하여 중국 로컬시장 또는 제3국으로 수출하는 방식으로 분업이 이루어지고 있음
- 러시아로서는 부지를 제공하면서 자국 내 부족한 경공업 제품의 공급여건이 개선되는 효과와 취약한 극동지역의 경제활성화 차원에서 편익이, 중국으로서는 자국 내 저부가가치 산업인 의류신발 제조업의 해외이전에 따른 할로개척이라는 점에서 상호 이익에 부합되는 협력모델로 평가되고 있음
- 그러나 동 협력구는 러시아의 법·제도적 여건변화에 따른 인력고용의 어려움 및 러시아 내 자국 협력구와의 경합 가능성 등 적지 않은 문제에도 직면하고 있으므로 지속적인 모니터링이 필요함

그림 1 러시아 우수리스크 협력구 개요

구분	주요 내용	
시행사	• 캉지국제투자유한공사(康吉国际投资有限公司)	
건설사	• 캉지국제공무유한공사(康吉国际工贸有限公司)	
위치	• 러시아 프리모르스키 우수리스크시	
부지면적	• 계획부지: 2.28km ² • 계획건축면적: 1.63km ²	
투자규모	• 계획투자: 20억 위안 (인프라 및 부대시설투자: 7억 위안) • 실제투자: 약 10억 위안	
주요업종	• 신발·의류, 가전, 목재	
입주기업수	• 목표 입주기업수: 60개 기업 • 실제 입주기업수: 27개 기업	

주: 2014년 7월 기준.

자료: 중국상무부 해외경제무역협력구 사이트(검색일: 2015.5.2).

7) 동 협력구를 사례로 검토하는 이유는 동 협력구가 동북아 지역 내 위치한 유일한 중국의 국가급 산업단지이면서 중국과 러시아 간 산업협력의 주요 플랫폼으로 자리 잡고 있기 때문임.

3. 중국정부의 정책방향과 지원제도

● 협력구 기본방향과 요건에 관한 가이드라인 제시

- 중국정부는 협력구 설립에 관한 기본방향과 주요 유형 등을 제시함으로써 투자기업에게 명확한 가이드라인 제시
 - 중국정부는 해외경제무역협력구의 기본 설립방향으로 중국 비교우위산업의 해외진출, 효율적인 자원배치, 비즈니스 물류 네트워크 건설을 통한 무역확대, 기술협력 및 투자대상국의 사회경제발전에 도 긍정적인 작용을 하는지 등을 설정하였음
 - 중국정부는 중점적으로 지원하는 협력구의 주요 유형으로 가공제조형, 자원이용형, 농산업형 및 비즈니스 물류형 등의 유형을 제시하였으며 이들 협력구 외에도, 기업 자율적 의사 결정에 따라 기업의 비교우위와 투자국 현지실정에 따라 고위기술 또는 제품의 R&D, 생산 위주의 ‘기술혁신형’ 협력구 또는 ‘과학기술 산업형’ 협력구 등 다른 유형의 협력구 건설도 장려하고 있음⁸⁾

● 다양한 지원제도 실시

■ 재정 및 금융 지원제도

- 심사평가에서 통과된 협력구에 한해 협력구 조성과정 중에 발생한 관련 지출에 대해 개별 협력구당 최대 2억 위안의 발전자금(보조금)을 지원키로 함⁹⁾
- 중국의 정책은행인 국가개발은행(NDB)은 자국기업의 해외투자를 지원하기 위해 상무부와의 협력 하에 협력구 건설관련 투·융자 서비스도 제공키로 함¹⁰⁾

■ 심사평가제도

- 중국 정부는 2008년부터 해외경제무역협력구에 대해 심사평가제도를 도입하여 현재까지 시행해 오고 있으며 2013년에는 협력구 승인요건심사, 연도별 실적심사, 벌칙 등을 규정한 세부 심사평가제도에 관한 보다 상세한 규정이 발표됨
- 협력구 시행사의 기본요건(자격)에 대해서는 기업의 투·융자, 기업유치 및 리스크 대처능력이 있는지, 협력구 건설 시 해당국가의 법률, 법규 및 환경보호 등을 준수했는지, 협력구에 관한 전체 계획과 규칙을 제정했는지, 그리고 이에 따라 이행하고 있는지 등을 규정함

8) 商务部, 财政部, 2013. 〈关于印发境外经济贸易合作区确认考核和年度考核管理办法的通知(해외경제무역협력구승인심사 및 연도별 심사 관리방법에 관한 통지)〉.

9) 商务部, 财政部, 2008. 〈境外经济贸易合作区发展资金管理暂行办法(해외경제무역협력구 발전기금관리에 관한 잠정방법)〉.

10) 商务部, 国家开发银行, 2013. 〈关于支持境外经济贸易合作区建设发展有关问题的通知(해외경제무역협력구 건설지원에 관한 통지)〉.

- 협력구 조성 진도 및 공정관리, 투자규모 및 자금사용, 기업유치실적, 시행사 또는 건설사의 변동, 협력구의 전반적인 관리상황 등을 심사하는 연도별 실적 심사도 시행하고 있음

4. 시사점

- 우리나라는 향후 한·중 산업단지 조성 시 한·중 간 산업분업관계 측면에서 기술집약형 또는 비즈니스 물류형 등 보다 고도화된 형태의 산업단지 조성을 고려할 필요가 있음
 - 중국정부는 해외경제무역협력구의 기존 주요 유형인 가공제조형, 농업 및 자원이용형 유형 외에 R&D, 기술개발 등 고위기술 분야의 산업단지 조성을 권장하고 있으며 협력구에 대한 심사평가에 있어서도 물류네트워크 확대를 통한 자국 무역발전에 유리한 기회를 제공하는지를 기본요건으로 분류하고 있음
 - 따라서 한·중 간 산업단지 조성에 있어서는 고위기술 분야 또는 비즈니스 물류 분야에 특화된 형태의 산업단지 조성이 적합할 것으로 보이며 이러한 산업을 중심으로 양국 모두에 이익이 될 수 있는 분업체계를 형성하는 것이 필요할 것으로 보임
- 한·중 산업단지 조성 시 산업단지 개발과 관리운영의 일원화된 시스템을 검토할 필요가 있음
 - 중국 협력구 사례와 같이 중국정부는 협력구 조성에 관한 전반적인 방향제시와 재정 및 금융지원에 집중하는 반면, 협력구의 개발과 운영, 관리는 주로 시행사가 일원적으로 담당하고 있음
 - 이러한 자율적이면서도 일원화된 관리체계는 협력구의 전반적인 계획에 따른 관리운영을 용이하게 할 뿐만 아니라 입주기업의 원활한 조업을 위한 환경을 조성하는 데 효과적일 수 있다는 점에서 검토해 볼 필요가 있음
 - 향후 한·중 산업단지 조성 시 한·중 양국의 공동출자를 통해 설립된 시행사가 단지의 조성, 관리운영 및 입주기업에 대한 지원업무까지 담당할 수 있도록 재정적, 행정적 지원을 확대하는 방안도 함께 모색할 필요가 있음
- 한·중 양국은 객관적이고 체계적인 산업단지의 심사평가 제도 마련을 위해 협력할 필요가 있음
 - 중국정부가 협력구의 양적 확대뿐만 아니라 협력구의 기능, 시행사 요건 및 실적에 관한 질적평가에 관해 보다 체계적이고 엄격한 잣대를 가지고 개별 협력구를 평가하는 추세로 바뀌고 있는 상황도 고려할 필요가 있음
 - 향후 한·중 산업단지 조성 시 개발 및 지원제도에만 집중하기보다 산업단지의 효과적인 운영과 관리를 위한 사후 평가체계와 명확한 기준을 양국이 협력하여 마련할 수 있도록 사전 준비가 필요할 것으로 보임

- 한·중 산업단지 조성 시 중국 입주기업에 대한 자금지원 및 우리나라 투자환경 변화에 관한 컨설팅 강화도 고려해야 할 것임
 - 시행사와 입주기업 입장에서는 해외산업단지 내 입주하여 조업을 하는데 있어서 무엇보다도 중요한 부분이 재원조달이므로 ‘한·중 공동펀드’ 조성을 통하여 유망기업에게 자금지원과 대출 우대정책을 제공할 필요가 있음
 - 우수리스크 협력구 사례에서도 알 수 있듯이 투자상대국의 법·제도적 환경 변화는 협력구 입주 기업에 불안감을 가중시키는 요인으로 작용할 수 있으므로 향후 한·중 산업단지 조성 시 중국기업에 대해 우리나라의 투자여건 변화에 대한 맞춤형 컨설팅을 강화할 필요가 있음

참고문헌

한·중 FTA 협정문(제17장 제17.26조).
 산업통상자원부 보도자료(2015.12.1).
 商务部·财政部, 2013, 〈境外经济贸易合作区确认考核和年度考核管理办法的通知〉.
 商务部·财政部, 2008, 〈境外经济贸易合作区发展资金管理暂行办法〉.
 商务部·国家开发银行, 2013, 〈关于支持境外经济贸易合作区建设发展有关问题的通知〉.
 国家发展改革委·外交部·商务部, 2015, 〈推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动〉.
 중국 상무부 해외경제무역협력구 사이트(http://www.mofcom.gov.cn/article/zt_jwjmyhzq/)

※ 본 자료는 “이현주, 2015, 중국의 해외산업단지 개발 및 지원제도에 관한 연구, 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

이현주 국토연구원 국토계획·지역연구본부 책임연구원 (hjlee@krihs.re.kr, 031-380-0240)