

중국경제 현안 브리핑

03-12호 / 03월 4일

중국의 開發區 관리체제와 개혁 방향

1. 개요

- 중국이 전면적인 대외개방에 따른 개발구 기능의 다원화와 공간적 확대추세 속에서 새로운 개발구 관리체제를 모색하고 있음.
- 과거에 개발구는 폐쇄적인 개혁개방 시범기지의 성격이 강했으나, 현재는 도시화 추진의 주요 수단이며 하이테크산업의 요람이 되고 있음.
- 또한 과거에는 분산적으로 난립한 개발구들이 각종 특혜조치를 경쟁우위로 내세웠으나, 점차 제도개혁과 정책환경 개선, 대개발구내에 다수의 특화된 소형단지 육성 등을 통한 경쟁력 제고를 지향하고 있음.
- DRC(국무원발전연구중심) 보고서에 의하면, 중국은 장차 개발구관리의 독립성 제고, 통합관리체제 구축, 행정업무와 자산관리업무의 분리, 공공시설 개발과 상업적 개발의 분리, WTO 규정에 부합된 제도개선 등 새로운 개발구 정책을 추진해 나갈 것으로 보임.

2. 현행 개발구 관리체제와 변화추세

- 중국의 기존 개발구 관리체제는 정부 파출기구인 관리위원회에 의한 관리, 해

당지방 행정기관에 의한 관리, 기업의 독자적인 개발 및 관리 등 세 가지로 나눌 수 있음.

- 첫번째 유형의 경우, 정부 파출기구인 관리위원회가 개발계획을 수립하고 입주기업에게 편의를 제공하며, 일부 행정적인 인가권을 보유함. 인구가 적고 상대적으로 독립된 신규 개발구 및 대부분의 건설 초기 개발구가 이러한 방식을 채택함.
- 두번째 유형은 전체 행정구역이 개발구로 지정되었거나 개발구가 기존 도시계획의 일부로 편입되어 있는 경우이며, 개발구 관리기구가 기본적으로 지방행정구역 관리기구와 동일함.
- 세번째 유형은 기업이 독자적으로 개발구 건설계획을 수립하여 투자하고, 관리까지 담당하는 경우임.
- o 개발회사는 공업용지 개발, 공공기초시설에 대한 투자를 하고, 투자비용은 개발수입 등을 통해 회수함.

□ 개발구의 공간적 범위가 확대되고 기능이 다원화됨에 따라 개발구 관리체제도 바뀌고 있는바, 대체로 다음 네 가지 특징을 보이고 있음.

- 우선, 정부파출 기구인 관리위원회에 의한 관리체제에서 지방의 행정기관 관리체제로 전환되고 있음.
- o 십수년의 개발기간을 거쳐 다수의 개발구는 공간적 확장이 불가피한 실정이며, 일부는 단순한 제조업 가공생산기지에서 공업, 상업, 무역 등이 결합된 종합적인 경제단지 혹은 하나의 도시 규모로까지 발전함.
- o 포동개발구 관리위원회가 포동행정구 정부로 바뀐 것이 일례임.
- 개발구간 과잉경쟁 방지와 효율적 관리를 위해 지나치게 분산되어 있는 개발구를 통합적으로 관리하기 시작함.
- o 중국에는 국가급 개발구 외에도 省, 市, 縣, 심지어 鄉, 鎮級 개발구까지 수많은 개발구들이 난립해 있음.

- 광조우시는 경제기술개발구와 하이테크산업개발구의 관리기구를 통합했고, 북경시는 도처에 분산된 과학기술개발구를 중관춘(中關村)지역을 중심으로 통합 관리함.
- 통합관리의 효과는 지역마다 상이한바, 외형적으로 관리기구만 통합한 지역은 통합으로 인해 오히려 관리절차가 복잡해지고 이중적인 관리체제가 형성되는 등 부작용이 발생함.
- 과거에는 각 개발구가 조세혜택 등 특혜조치를 통해 투자유치 경쟁을 했으나, 점차 제도혁신과 정부기능 전환, 서비스수준 제고 등 소프트 환경 개선이 경쟁력의 기초가 되고 있음.
- 하나의 개발구 내에 기능별 혹은 업종별로 특화된 여러개의 소형 개발구를 건설하는 추세가 나타남.
- 항조우의 경제기술개발구는 고등교육단지와 의약단지로 구분되고, 선전은 하이테크산업지대를 건설하여 기능별로 분업화된 소형 단지를 건설함. 북경의 中關村科技園區는 과기단지, 경제기술개발구, 전자성 등 5개 단지로 구분됨.

3. 개발구 관리체계의 개혁 방향

- 개발구 건설은 도시화 및 도시재개발 계획과 연계시켜 추진하며, 개발구가 제도혁신의 시범지구 기능을 하도록 함.
- 개발구는 지방의 산업발전과 도시화에 중요한 기능을 함.
 - 상해시 포동신구는 10년간의 발전을 거쳐 제2차, 제3차 산업의 생산액이 상해시 전체의 22%를 차지하며, 공업생산액 비중은 13%에 달함.
 - 蘇主市 개발구 계획면적은 구도시의 8배나 되며, 이미 개발한 지역도 구도시의 2배 이상이나 됨.
- WTO 가입으로 개발구의 각종 우대조치들이 축소되고 국제기준에 부합되는 제도건설이 경쟁우위의 관건이 되고 있는바, 개발구를 제도혁신의 시범지구로 만들어야 함.

□ 외부 간섭으로부터 자유로운 개발구관리체제를 형성하고, 종합적인 개발구계획을 수립하여 자원배분의 합리화를 기함.

- 현재 지역 및 부처 이기주의에서 비롯된 외부 행정기관의 간섭이 개발구내 체제개혁을 저해하고 있음. 독립적인 관리위원회체제를 유지하고 행정절차 간소화, 행정의 투명성 등을 제고해서 관리위원회의 비대화를 막아야 함.
- 개발구간 과잉경쟁에 따른 기초시설 중복투자, 조세상의 특혜조치 남발은 공공자원의 낭비와 자원배분의 왜곡을 초래하고 있음. 따라서 지역전체의 이익을 고려한 통일적인 개발구계획을 수립해야 함.
- 성, 시, 현 등 각급 지방정부가 비준권한, 조세수입, 이익배분 등 각종 이해관계에 대한 합리적인 조율방안을 마련함.
- 각급 지방정부가 공동출자하여 독립적인 전문기관에 개발구의 투자, 관리를 위탁하고, 투자비율대로 이익을 분배하는 방식도 바람직함.

□ 개발구의 행정업무와 자산관리업무를 분리하고, 공공기초시설과 상업개발을 분리함.

- 개발구 관리위원회와는 별도로 전문적인 자산운영관리회사를 설립, 개발계획 및 건설, 외국기업 유치, 공업용지 및 공장건물 임대, 개발구내 일반서비스 업무 등을 관리하게 함.
- 자산운영관리회사는 주로 자금조달과 개발사업 실무를 담당하며, 개발구 관리위원회는 주로 정책결정, 상급정부가 부여한 비준권 등 행정권한 행사, 자산관리회사에 대한 감독을 담당함.
- 개발구내 도로, 수도, 전력, 가스 등 공공기초시설은 공업 및 상업용지 개발과 분리하여 지방정부의 도시공공사업 부문이 전담 건설, 관리하도록 함.

□ 개발구 자산운영관리기구는 개발구의 규모나 성격에 따라 비영리성 특수법인, 혹은 민간자본 참여의 형태로 운영함.

- 개발구 기초시설 건설은 일반 부동산 개발과는 성격이 다르며, 투자규모가 크고 회수기간이 길며 위험 부담도 큼.
- 정부 주도의 대규모 개발구의 경우, 정부가 투자하되 경영에는 직접 참여하지 않고 비영리 특수법인을 설립하여 관리를 위탁함.
- 그러나 상업성을 지닌 일부 소규모 과학기술구의 경우, 정부 지원하에 기업과 연구기관, 대학 등으로 구성된 컨소시엄 형태로 운영함. 단기간내 회수가 가능한 기초시설에 대해서는 민간투자를 유치함.

□ WTO 규칙에 부합하는 개발구 관리체제와 제도개선을 추진함.

- 당장 중국의 기존 정책과 상충될 수 있는 WTO 규정은 각종 보조금과 무역관련투자협정(TRIMs), 무역관련지재권협정(TRIPs) 등임.(***)