

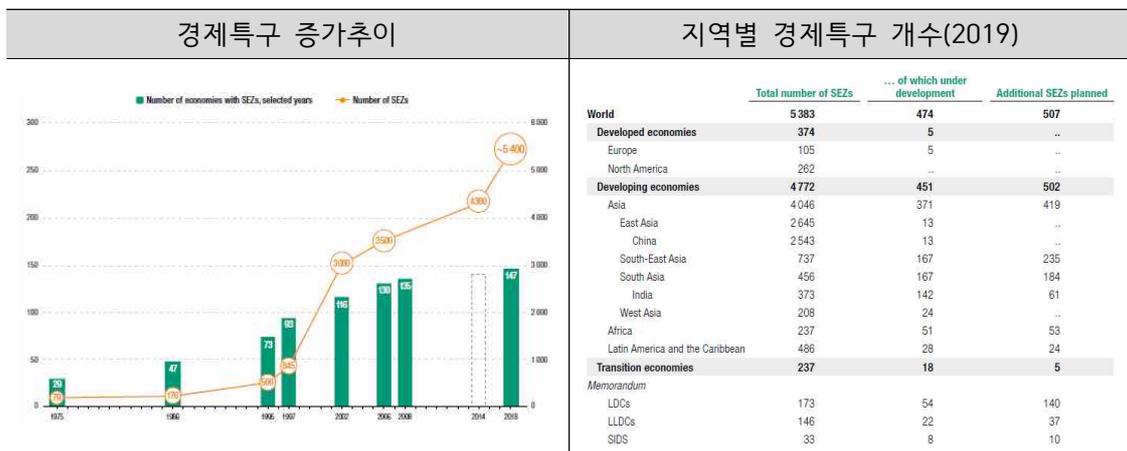
# 해외 국가간 경제특구 개발협력 사례 및 시사점(베트남, 미얀마)

이현주, 국토연구원 부연구위원 ([hjlee@krihs.re.kr](mailto:hjlee@krihs.re.kr))

## 1. 개요<sup>1)</sup>

경제특구(Special Economic Zone: SEZ)를 통한 기업 친화적이고 경쟁력 있는 투자환경의 조성이 세계적인 추세가 된 지 이미 오래다. 유엔무역개발회의(UNCTAD) 자료에 따르면, 2019년 기준 전 세계 경제특구는 5,383곳에 달하며 그중 88.6%인 4,772곳이 개도국에 집중되어 있다(UNCTAD, p. 138). 개도국 중에서도 아시아 지역에 집중된 비중이 75%에 달할 정도로 경제특구는 개도국의 경제발전에 있어서 중요한 수단으로 자리 잡고 있다. 개도국 중에서도 특히 전환 경제(Transition economies)로 개혁과 개방을 추진 중인 메콩강 유역의 CLMV(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남) 국가들은 FDI를 유치하고 자국 산업발전의 기반을 마련하기 위한 최우선 과제로서 경제특구 개발정책을 추진하고 있다. 그러나 인프라 등 기반시설을 자체적으로 구축하기 위한 여력이 부족해 일부 국가의 경우 국가간 협력사업과 같은 방식으로 경제특구를 건설하고 있는데 베트남 VSIP와 미얀마 띠라와 경제특구 사례가 그것이다. 이하에서는 이들 국가간 경제특구 개발 협력사례를 살펴봄으로써 우리나라 건설기업의 해외진출에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

그림 1. 경제특구 증가추이 및 지역별 개수(2019)



자료: UNCTAD, 2019, p. 129, 138.

1) 이 글은 이현주 외(2019.11), “한반도 신경제구상의 실현을 위한 남북 산업협력지대 구축방안 연구: 남북경제공동특구를 중심으로, 국토연구원”의 일부 내용(국가간 경제특구 조성에 관한 국내외 사례분석)을 바탕으로 수정·보완하여 작성한 것이다.

## 2. 베트남 VSIP 및 미얀마 Thilawa 경제특구

베트남 VSIP(Vietnam-Singapore Industrial Park)는 베트남과 싱가포르간 개발협력사업으로서 1996년 빈증(Binh Duong)I 단지를 시작으로 베트남 전역에 걸쳐 여러 개의 단지로 확대 조성되었다.<sup>2)</sup> VSIP JV는 베트남측 빈증성 국영기업인 베카맥스사(Becamex IDC)와 싱가포르 쎬콕(Sembcorp Development)사가 주도하고 미츠비시 그룹, Asendas 그룹 등이 참여하는 컨소시엄이 각각 49%와 51%의 지분구조로 설립되었다(이현주 외, 2019, p. 121). 빈증 I, II 단지는 베트남 최대 도시인 호치민(Ho Chi Minh)을 배후도시로 두고 1996년과 2005년에 각각 조성됨으로써 현재 총 2,500여ha의 면적에 534개사의 기업이 입주해 있으며 투자규모 59억 달러에 이르는 대형 산업단지로 성장하였다(이현주 외, 2020, p. 30).<sup>3)</sup>

그림 2. 베트남 VSIP 빈증I,II 단지



자료: 우측 사진은 이현주 외(2019), p. 119 재인용; 왼쪽 그림은 VSIP catalogue 자료 참조.

[https://www.vsip.com.vn/uploadFiles/eafbcd4f-8710-4cfe-ab2b-9031864128ab24\\_12\\_2018.pdf](https://www.vsip.com.vn/uploadFiles/eafbcd4f-8710-4cfe-ab2b-9031864128ab24_12_2018.pdf)(검색일:2021.4.10.)

VSIP JV는 공단 내 입주기업에 대한 서비스 지원 외에도 공단 내에 공단관리위원회를 운영함으로써 개발과 관리운영 등 업무가 통합된 체계로 이루어지고 있다. 개발자가 단지를 관리하는 것은 부지조성 품질에 대한 책임을 지는 것뿐만 아니라 사업적으로도 장기적인 수익기반을 확보한다는 측면에서 유리한 점이 있다(이현주 외, 2019, pp. 122-123). 이 외, 주목해 볼 필요가 있는 부분은 협력국인 싱가포르 컨소시엄에 참여하는 외국기업들에게 있어서 해당 경제특구의 개발자체뿐만 아니라

2) VSIP(Vietnam-Singapore Industrial Park)는 용어 그대로 베트남-싱가포르 산업단지이자, 해당 산업단지를 개발 운영하는 조인트벤처(JV) 개발사명이기도 함. 여기에서는 VSIP 여러 산업단지 중에서도 빈증I, II 단지를 중심으로 살펴봄.

3) 빈증I,II 단지는 빈증성의 산업화와 도시화를 이끈 가장 성공적인 산업단지로 평가받고 있으며 특히 빈증1 단지는 산업구역뿐만 아니라 아파트와 같은 주거시설, 상업 및 서비스 시설이 결합된 복합단지 개발 프로젝트로 추진되었음.

주거개발 사업 등 다양한 영역으로 사업을 확대할 수 있는 기회가 마련되었다는 점이다. 선편사가 주도하는 컨소시엄 참여기업인 미츠비시(Mitsubishi Corporation: 이하 MC사)의 경우, 선편사와의 파트너십을 통해 2015년에 빈증I 단지에서 숙박 시설(콘도)을 건설하는 프로젝트를 추진한 바 있다(MC사 사이트)<sup>4)</sup>. MC사는 VSIP 초기부터 선편사가 주도하는 컨소시엄의 참여사로서 2012년에는 선편사와 동남아 지역을 중심으로 주거단지 및 부동산 개발에 대해 전략적 파트너십을 체결하였다. 빈증I 단지의 콘도건설은 이러한 전략적 파트너십 협약에 의해 시행된 최초 사업으로 알려지고 있다.

그림 3. 일본 참여사(MC사)의 사업계획



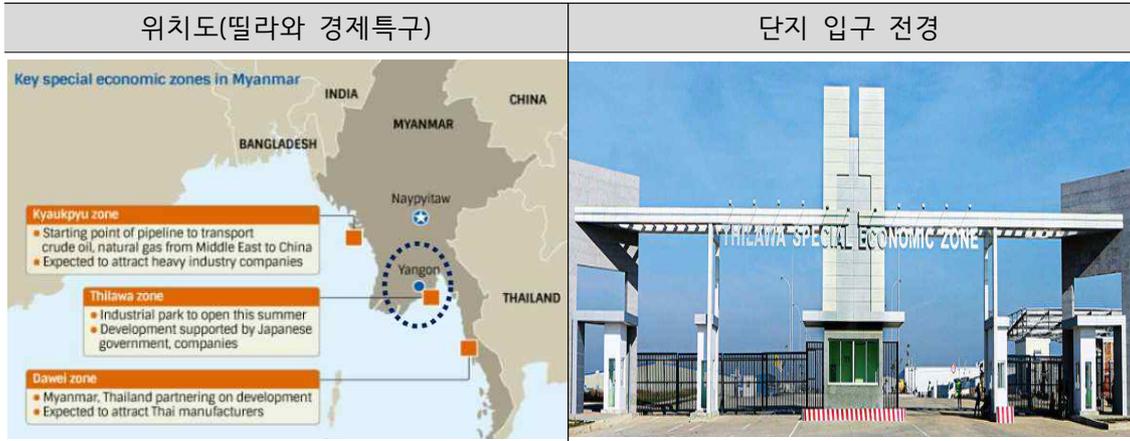
자료: <https://www.mitsubishicorp.com/jp/en/pr/archive/2015/html/0000027760.html>(검색일: 2021.4.21.)

한편, 미얀마의 3대 경제특구 중 하나인 Thilawa(틸라와) 경제특구는 2012년 미얀마와 일본의 정상회담을 계기로 틸라와 마스터플랜 개발에 대한 양국의 협력의 향서가 체결되면서 개발이 추진되었다. 틸라와 경제특구는 미얀마 경제중심지인 양곤(Yangon)시에서 남쪽으로 25km 위치에 있으며, 미얀마와 일본 민관협력 조인트 벤처사인 미얀마 일본 틸라와 개발사(Myanmar Japan Thilawa Development Limited: MJTD, 이하 MJTD)에 의해 2014년에 설립되었다(A zone). MJTD는 미얀마정부인 틸라와 경제특구 관리위원회(Thilawa SEZ Management Committee: TSMC), 미얀마 민관 컨소시엄(Myanmar Thilawa SEZ Holdings: MTSH), 일본 JICA, 일본 민간컨소시엄(MMS Thilawa Development: MMSTD)으로 구성되어 있다. 지분구조는 미얀마측 51%(TSMC 10%, MTSH 41%), 일본측 49%(JICA 10%, MMSTD 39%)로 이루어져 있다(그림 5 참조).

4) 해당 사업은 MC사가 40,100㎡ 부지에 11개 동으로 구성된 16~18층 규모의 콘도를 건설하는 것으로, 2015년 7월에 시작하여 2017년 1분기에 완공하였음.

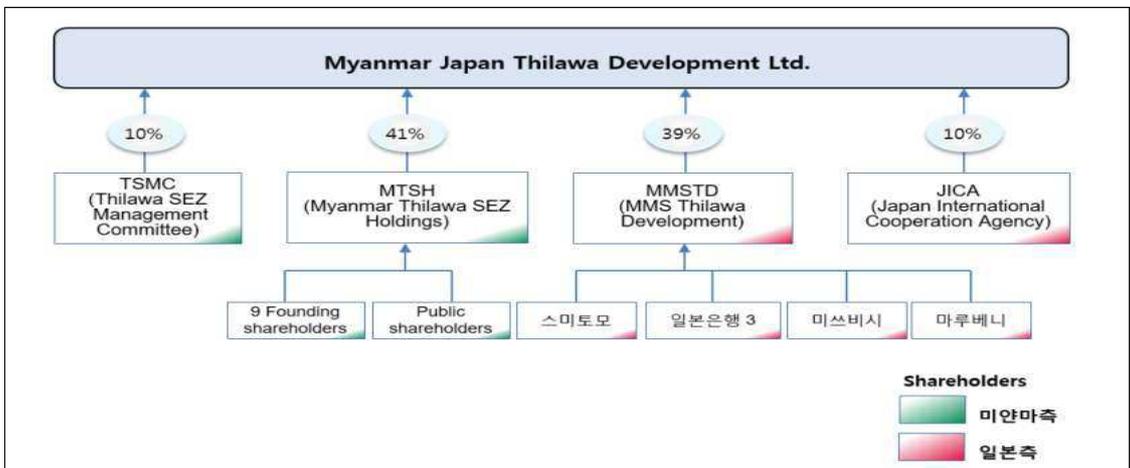
<https://www.mitsubishicorp.com/jp/en/pr/archive/2015/html/0000027760.html>(검색일: 2021.4.21.)

그림 4. 미얀마 띠라와 경제특구



자료: 이현주 외(2019), p. 128, p. 130 재인용.

그림 5. 미얀마 일본 띠라와 개발사(MJTD)의 지분구성



자료: 이현주 외(2019), p. 134 재인용.

띠라와 경제특구에서 주목해 볼 필요가 있는 부분은 협력국인 일본 컨소시엄을 구성하고 있는 일본국제협력기구(JICA)가 양국 PPP 조인트벤처 기업인 MJTD에 대한 용자 지원뿐만 아니라 띠라와 특구관리위원회를 지원하는 역할도 수행하였다는 점이다. 특히 JICA는 공적개발원조(ODA) 경험을 바탕으로 미얀마에게 기술협력, 인프라 구축을 위한 공여, 관련 법제도 정비, 주민이전 사업 등에 관한 폭넓은 지원을 제공한 것으로 알려지고 있다. 이는 띠라와 경제특구 구성에 있어서 JICA와 같은 투자자이자 특구관리를 측면지원하는 투자국의 전문기구 또는 조직의 역할이 특구의 성공적인 관리운영뿐만 아니라 나아가 양국간 장기적인 신뢰관계를 형성하는 데 있어서도 중요한 영향을 줄 수 있다는 것을 보여준다. 또 하나 살펴볼 필요가 있는 점은 협력국인 일본컨소시엄이 정부기관, 일본무역보험 및 민간개발사등 자국기업들로만 구성된 개발시스템(All Japan development system)을 이루고 있다는 것이다. 스미토모(Sumitomo)사 자료에 따르면 건설, 수자원 정화처리시스템, 전력

및 통신 시스템, 내부 엔지니어링 등 인프라 사업 대부분을 자국기업 사업으로 추진한 것으로 알려지고 있다(그림 6 참조). 이는 과거 중국이 해외에서 조성한 산업단지(해외경제무역협력구)의 개발패턴과 유사한 것으로 자국기업으로만 구성된 개발시스템을 적용함으로써 자국 기업들의 해외진출 기회를 제공하고 있다는 점에서 자국 국익에 직접적으로 기여했다고 볼 수 있으나, 한편으로는 유치국 기업의 참여가 제한된다는 점에서 검토가 필요한 부분이라고 할 수 있다.

그림 6. 미얀마 띵라와 경제특구 개발계획 및 개발시스템

A/B zone 개발계획	개발 시스템
 <p>Zone A: 405 ha Zone B Phase I: 101 ha Zone B Phase II: 77 ha Total development area: 583 ha</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Construction: Penta-Ocean Construction Co., Ltd.</li> <li>➢ Water purification system (including water pipes): KUBOTA Corporation</li> <li>➢ Wastewater treatment system: KUBOTA Corporation</li> <li>➢ Power distribution system: Kinden Corporation</li> <li>➢ Telecommunication system: KDDI Corporation</li> <li>➢ In-house engineering: Nikken Sekkei Civil Engineering Ltd.</li> </ul> <p>[Proactive use of Japanese products] Underground cables (Yazaki Corporation), optic fiber cables (Furukawa Electric), power cables for exterior lighting (Furukawa Electric), overhead wires (Fujikura), insulators (NGK), water pipes (KUBOTA), pumps (Kawamoto Pump Mfg./EBARA), pump motors (Mitsubishi Electric), CCTV (Panasonic), white lines for roads (KICTEC)</p>

자료: Sumitomo사 자료(2018) 중 발췌.

이들 두 경제특구를 비교해 보면, 국가간 특구 개발협력의 주요 성공사례로 꼽히고 있는 이 두 특구는 최초 정부간 협력에 의한 탑 다운(Top-down) 방식의 협력사례라는 점에서 공통점을 지닌다. 베트남 VSIP 빈증 단지도 1994년 보반키엣 (Vo Van Kiet) 베트남 총리의 제안에 싱가포르 고촉동 총리가 수용하면서 본격화 되었으며, 미얀마 띵라와 경제특구 역시 일본과 미얀마 정상회담을 계기로 띵라와 마스터플랜 개발에 대한 양국의 협력의향서가 체결되면서 확대된 사례이다. 정부간 탑다운 방식의 협력 외에, 세 특구 모두 우수한 입지여건을 바탕으로 기업편의적인 경영환경을 제공하고 있다는 공통점을 가지고 있다. 이 외, 두 특구 모두 개발뿐만 아니라 관리운영이 이원화 또는 독립적으로 추진되었다기 보다는 각자 방식은 다르지만 개발과 관리운영 부문이 긴밀한 협력관계를 바탕으로 유기적으로 연계된 구조를 보이고 있다. 즉 베트남 VSIP는 베트남 국영기업과 싱가포르 컨소시엄으로 구성된 조인트벤처사가 단지의 개발뿐만 아니라 관리운영까지 담당했던 협력 프로젝트라고 할 수 있으며, 미얀마 띵라와 경제특구는 내부적으로는 현지 관리 위원회가 개발에 참여하고 개발사 컨소시엄 구성기관인 일본 JICA가 특구의 관리 운영을 지원하는 등의 긴밀한 협력체제를 보이고 있다.

협력국의 개발컨소시엄 참여기업과 관련하여 베트남 VSIP의 경우 싱가포르 컨소시엄에 참여한 일본기업의 경우 해당지역의 타 부문으로의 사업확대를 통해

수익을 창출하고 있는 반면, 미얀마 띠라와 경제특구의 일본 민관협력컨소시엄에 참여한 기업의 경우는 자체 개발사업뿐만 아니라 하부 인프라 사업에 있어서 자국내 기업들과 협력을 추진함으로써 국내기업의 해외사업진출을 견인하는 역할도 수행하고 있는 것으로 나타났다.

표 1. 베트남 VSIP와 미얀마 띠라와 경제특구 비교

구분	베트남VSIP(빈중I단지)	미얀마 띠라와 경제특구(A구역기준)
시작년도	· 1994년 논의시작, 1996년 완공	· 2015년 A구역 완공
협력방식	· 베트남-싱가포르 국가간 개발협력(G2G)	· 미얀마-일본 국가간 개발협력(G2G)
배경	· 베트남 총리 제안에 싱가포르 총리 수용에 따른 논의 시작	· 미얀마와 일본 정상회담에서 특구 개발관련 협력 합의
개발사 (지분구조)	· 베트남-싱가포르 VSIP조인트벤처(JV) · 베트남 국영기업 49%, 싱가포르 컨소시엄 51%	· 미얀마-일본띠라와 개발사(MJTD) · 미얀마 민관컨소시엄 51%, 일본 민관컨소시엄 49%
개발방식	· 유치국 국영기업과 협력국 개발사 컨소시엄	· 유치국 정부(기업)와 협력국 개발사 PPP 컨소시엄
관리운영기구	· 개발사 VSIP JV의 개발 및 관리운영 통합구조	· 띠라와 특구 관리위원회(TSMC), JICA 지원
주요 특징	· 현장승인을 통한 패스트 트랙 · 베트남-싱가포르 기술훈련센터 운영 · 산업단지, 상업 및 주거기능 포함 복합단지	· JICA가 개발주체로 뿐만 아니라 특구 관리위원회의 관리를 지원하는 역할 수행 · 유치국 해당특구 관리위원회(정부)가 개발에 참여

자료: 저자 작성.

### 3. 건설기업 측면 시사점

이와 같은 해외경제특구 협력사례가 우리나라 건설기업에 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 아세안 지역의 경제특구 개발 수요에 대응하여 우리나라 개발사간 특화된 개발협력체계를 구축할 필요가 있다. 일본의 미얀마 띠라와 사례와 같이 일본 정부기관과 기업만으로 구성된 전방위 협력체제의 구성은 미얀마측과의 양자 협력을 신속하고 효율적으로 추진하는데 기여한 것으로 볼 수 있다. 미얀마와 베트남뿐만 아니라 라오스 등 기타 아세안 국가들의 자체 산업육성을 위한 경제특구 개발 수요가 증가할 것으로 전망됨에 따라, 우리나라만의 아세안 경제특구 개발진출 전략의 수립과 해외인프라도시개발지원공사(KIND)를 중심으로 하는 특화된 개발 협력체계가 구성될 필요가 있다. 이때 일본이 추구하는 ‘자국중심의’ 개발모델이 아닌 상대국(유치국)의 자체 기업역량 제고 및 산업기반 조성과 같은 로컬 수요에 기반한 협력모델을 구축하는 차별화된 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 둘째, 해외 경제특구 개발을 주도하는 외국개발사 컨소시엄에 적극적인 참여를 통한 사업기회도 개별 기업 차원에서 모색해 볼 수 있다. 싱가포르 셈콕사가 주도하는 개발컨소시엄에 참여해 베트남에서 자체 사업영역을 확장하고 있는 일본 MC사의 사례와 같이 외국 개발사의 컨소시엄에 적극적으로 참여하여 해당 국가의 사업기회를 넓혀 가는 방안은 투자에 있어서 리스크를 경감시키는 한편 외국 개발사와의 전략적 파트너십을

통한 사업기회를 확보할 수 있다는 점에서 적극적으로 검토될 필요가 있다. 아세안 개도국의 경우 도시화 진전에 따른 도시개발 및 지역개발 수요가 꾸준히 증가할 것으로 보이기 때문에 지속적인 로컬 사업을 확대해 나갈 수 있는 기회를 확보할 수 있을 것이다. 셋째, 협력국가와의 탑세일즈(Top-Sales)를 통한 해외 특구개발 사업기회 창출에 정부차원의 노력이 요구된다. 앞서 두 사례 모두 총리급 또는 정상회담에서 제안되어 실행된 사례로서, 특히 자본회임기간이 길고 투자리스크를 가지고 있는 특구개발이라는 사업의 특성상 이 같은 탑다운 방식이 정책적 드라이브를 가지면서 지속가능성을 담보할 수 있는 효과적인 방안이라고 볼 수 있다. 마지막으로, 최근 미얀마 사례와 같이 일부 국가들의 급변 사태를 초래할 수 있는 리스크 요인과 정부 투자계획의 변동 등의 추이를 면밀히 관찰하면서 국내기업의 진출 가능성을 타진해 볼 필요가 있다.

## [출처 및 참고자료]

1. 유엔무역개발회의(UNCTAD). 2019. World Investment Report
2. 이현주, 서연미, 김민아, 유현아, 임을출, 이석기, 김두환. 2019. “한반도 신경제구상의 실현을 위한 남북산업협력시대 구축방안 연구: 남북경제공동특구를 중심으로”. 국토연구원
3. 이현주, 서연미, 김민아, 유현아. 2020. “남북경제공동특구 조성방안”, 국토정책Brief (2020.12.7)
4. 이현주, 유현아, 임영태, 김민아, 이석기, 조성찬. 2020. “남북협력시대 북한특구 개발 비즈니스 모델 및 협력방안 연구”. 국토연구원
5. Sumitomo사 자료 (2018)
6. VSIP catalogue 자료
7. Mitsubishi사 Press Room 자료 (2015.6.5)
8. [https://www.sumitomocorp.com/-/media/Files/hq/ir/explain/business/en/20180314 MJTD\\_ENG.pdf?la=en](https://www.sumitomocorp.com/-/media/Files/hq/ir/explain/business/en/20180314 MJTD_ENG.pdf?la=en) (검색일: 2021.4.10)
9. <https://www.mitsubishicorp.com/jp/en/pr/archive/2015/html/0000027760.html> (검색일: 2021.4.21)
10. [https://www.vsip.com.vn/uploadFiles/eafbcd4f-8710-4cfe-ab2b-9031864128ab24\\_12\\_2018.pdf](https://www.vsip.com.vn/uploadFiles/eafbcd4f-8710-4cfe-ab2b-9031864128ab24_12_2018.pdf) (검색일:2021.4.10)