

러시아의 新극동개발정책, ‘선도개발구역’ 활용 방안

오영일 수석연구원, 산업연구센터 (youngil@posri.re.kr)

목차

1. 선도개발구역 정책 소개
2. 해결되어야 할 문제점
3. 한국 기업의 사업 기회

Executive Summary

- **선도개발구역(Territories of Advanced Social and Economic Development) 정책은 극동 지역 개발을 위해 러시아 정부가 내세운 또 하나의 승부수**
 - 개념적으로는 우리나라의 경제자유구역이나 러시아의 현행 특별경제구역과 유사하나 기간이 70년으로 길고 정부 지원이 대폭 강화되었다는 차이가 있음
 - 핵심 지원책은 인프라 건설, 다양한 세제 혜택, 외국인 노동 쿼터 무한 발급 등
- **러시아 정부는 2015년부터 동방경제포럼(Eastern Economic Forum)을 개최해 주요국 정상급 인사들을 초청하여, 선도개발구역을 포함한 극동개발에 대한 강력한 의지를 대내외에 알리고 투자를 유도**
 - 올해는 박근혜 대통령도 동방경제포럼(9/2~3)에 참석해 푸틴 대통령과 정상 회담을 가질 예정으로 선도개발구역 이슈가 경제 분야 핵심 어젠다가 될 것임
- **러시아 정부에서는 유사 이래 가장 많은 지원책을 모았다며 외국인 투자에 대해 큰 기대를 하고 있지만 풀어야 할 문제도 산적**
 - 모호한 개발 컨셉, 러시아 특유의 불편한 행정 절차, 중간재 공급선 부족, 협소한 소비시장 등 러시아 극동의 현실적 문제는 여전히 남아 있음
 - 그럼에도 불구하고 러시아 정부의 핵심 정책 사안이라 극동 개발에 대한 많은 관심과 사업 기회가 파생될 것으로 예상
- **산업단지, 신도시 개발경험을 살려 선도개발구역 문제점에 대한 솔루션을 제공하는 선도개발구역 위탁 경영 사업 제안(한-러 정부간 경험 어젠다化)**
 - 단순 위탁경영 수수료 수취 사업이 아니라 한국과 러시아 극동 간의 새로운 투자 공간을 확보해주는 Biz. Platform 조성 차원에서 접근
 - 위탁 경영 1 차 사업을 성공적으로 수행하여 추가적인 위탁 경영 수주로 확장시키며 하나의 해외 Biz. Model 로 발전시킬 수 있음
- **연해주 진출 한국 농업 기업들을 기반으로 한 곡물 보관용 사일로(Silo) 사업**
 - EDCF 자금 등 활용한 투자비 부담 분산 및 최소매출보장 조건으로 사업성 확보
 - 일정 기간 내에 곡물 생산 면적을 일정 수준으로 확대한다는 구속력 있는 협약을 사업 참여 기업들과 체결하여 사일로 유지에 필요한 물량 확보

1. 선도개발구역 정책이란?

□ 선도개발구역(TASED: Territories of Advanced Social and Economic Development) 정책은 극동 지역 개발을 위해 러시아 정부가 내세운 또 하나의 승부수('15년 3월 25일부로 러시아 연방법 발효)

○ 개념적으로는 우리나라의 경제자유구역이나 러시아의 현행 특별경제구역과 유사하나 기간이 70년으로 길고 정부 지원이 강화되었다는 차이가 있음

- 핵심 정부 지원책은 입주 업체를 위한 정부의 인프라 건설, 법인세를 포함한 다양한 세제 혜택(별첨 1 참조), 외국인 노동 쿼터 무한 발급 등
- 기존 무수히 많았던 극동 개발 정책을 이 정책으로 갈음하겠다는 것이 러시아 정부의 생각으로 기존 대표적 극동 개발 정책이었던 '2025 극동·바이칼 지역 사회경제 발전 프로그램'은 사실상 폐기

○ 선도개발구역 설립 목적은 러시아 극동을 수출 기지로 육성한다는 것이며 '16년 7월 현재 총 14개 지역이 선정됨

- 극동과 관련한 러시아 정부의 최대 고민은 극동의 인구 감소인데 선도개발구역 활성화를 통해 양질의 일자리를 제공하여 극동으로 인구를 유입시키겠다는 내부적 목표를 갖고 있음
- 14개 선정 지역 중 극동 지역이 12개이며, 나머지 2개 지역은 러시아 중부 타타르스탄과 남부 로스토프 지역¹

〈표 1〉 극동 12개 선도개발구역과 육성 분야

행정 구역	지역	육성 분야
연해주	나제진스키	물류, 제조
	미하일로프스키	농축산
	볼쇼이 카멘	조선
하바로프스크 지방	하바로프스크	물류

¹ 당초에는 극동 지역에만 선도개발구역을 지정할 예정이었으나 극동을 중점적으로 하되 타지역도 배제하지 않는 것으로 정책을 일부 변경함

	콤소몰스크	항공우주
아무르 주	프리아무르스카야	제조, 물류
	벨로고르스크	농업
추코트카 자치구	베링고프스키	광업(석탄)
사하 공화국	칸갈라스이	제조, 가공
캄차트카 지방	캄차트카	관광, 제조
사할린 주	유쥐나야	농축산
	고르니 보즈두흐	관광

자료: 러시아 극동개발부(www.minvostokrazvitia.ru)

□ 러시아 정부는 작년부터 동방경제포럼(Eastern Economic Forum)을 개최하여 주요국 정상급 인사들을 초청하며 선도개발구역을 포함한 극동개발에 대한 강력한 의지를 대내외에 알리고 투자를 유도하고 있음

○ 올해는 박근혜 대통령도 동방경제포럼(9/2~3)에 참석하여 푸틴 대통령과 정상회담을 가질 예정

- 푸틴 대통령은 선도개발구역 등 러시아 정부의 극동개발정책에 대해 한국측의 적극적인 참여를 요청할 것으로 보임
- 우리 정부도 이에 화답하기 위한 준비를 하고 있으나 마땅히 제안할 아이টে를 못 찾아 고민 중인 것으로 알려짐

2. 해결되어야 할 문제점

□ 러시아 정부에서는 유사 이래 가장 많은 지원책을 모았다며 외국인 투자에 대해 큰 기대를 하고 있지만 선도개발구역은 명확한 정책 방향, 법적 토대, 예산 확보, 운영 노하우 등 풀어야 할 문제가 산적해 있음

○ 선도개발구역 정책의 대략적인 육성 방향은 제시되었지만 구체적 개발 컨셉이나 개발 전략에 대한 고민 부재

- 각 선도개발구역별 고유의 정체성, 구체적 실행 계획, 선도개발구역 간의 시너지 정책 또는 클러스터 전략 부재²
- 정부에서는 실적에 급급한 나머지 입주 희망 기업의 업종과 정부가 정한 육성 분야가 일치하지 않아도 입주를 허가해주고 있어 자칫 난개발로 흐를 우려 존재

○ 부처간 협의 부족, 상이한 이해 관계로 관련 하위법이 만들어지지 않아 구체적 사항이나 일정에 대한 혼선이 빚어지고 있음

- 본 정책의 최대 장점인 각종 세제 혜택은 세입 감소로 직결되는 문제이기 때문에 재무부, 국세청, 세관에서 보이지 않는 저항을 하고 있음
- 외국인 근로자 고용 제도는 외국인 관리를 해야 하는 노동부, 내무부, 외무부 등에서 예민한 반응을 보이고 있음

○ 선도개발구역의 핵심 혜택 중 하나인 정부의 인프라 건설 지원도 공급자 위주로 진행

- 대부분의 정부 주도 산업단지나 경제특구 개발시 先인프라 건설, 後투자자 모집이 일반적이나 선도개발구역의 경우 투자자가 입주 신청을 하면 이에 맞춰 인프라 계획을 세우고 건설을 시작하겠다는 입장
- 인프라 건설 관련 예산도 중앙 정부와 지방 정부가 반반씩 부담키로 되어 있어 중앙 정부가 예산을 내려 보내도 재정 상태가 열악한 극동 지방 정부가 재원 마련을 못하면 인프라 건설은 지연될 수 밖에 없는 구조

□ 산업 생태계 미형성, 협소한 소비시장, 러시아 특유의 불편한 행정 절차 등 러시아 극동의 현실적 문제는 여전히 미제로 남아 있음

○ 선도개발구역 정책은 제조 기반을 만들어 수출을 통한 지역 발전을 유도한다는 것이나 기본적으로 극동 지역의 제조업 경쟁력은 낮음

- 러시아 극동은 수산업, 물류를 제외한 대부분의 산업이 큰 경쟁력이 없으며,

² 예를 들어 나제진스키 선도개발 구역의 경우 육성 분야가 물류와 제조업이라고 하지만 해상 물류인지 육상 물류인지, 컨테이너 화물인지 벌크 화물인지, 국제 물류인지 내수 물류인지 등에 관한 컨셉이 없으며, 제조업도 어떤 제조업인지, 대규모 제조업인지 중소형 제조업인지에 대한 구분이 없음

특히 제조업은 경쟁력이 약한 분야임³

- 극동 최대 경제 도시인 블라디보스톡도 인구가 60만 명 미만인데 기타 극동 지방 도시에서 원활한 노동력을 조달하기가 쉽지 않은 상황⁴
- 중간재 공급선 부재, 높은 수입 관세, 비싼 임금 등으로 생산 경쟁력 확보도 여의치 못함

○ 결과적으로 미비한 법령과 제도, 전략 부재로 법령이 발효된 지 1년이 지났지만 러시아 기업은 물론 외국인 투자자의 관심은 아직 약한 편

- 입주 신청을 한 기업이 일부 있지만 이들 대부분은 선도개발구역 정책 발표 이전부터 사업을 계획했던 업체임⁵
- 나제진스키 선도개발구역의 물류업체 Inkom DV, 미하일로프스키 선도개발구역의 농축산 가공업체 Rus-Agro 등은 이전부터 자신들이 사업을 추진 중이던 지역을 정부가 선도개발구역으로 선정해 준 케이스임⁶

○ 그럼에도 불구하고 선도개발구역은 러시아 정부의 핵심 정책 사안이라 극동 개발에 대한 많은 관심과 사업 기회가 파생될 것으로 예상

- '12년 블라디보스톡 APEC 정상회담 개최를 위해 정부가 200억 달러 이상의 인프라 투자를 할 당시에 많은 이들은 그 효과에 대해 회의적이었음
- 하지만 당시 인프라 투자로 극동 사업 환경은 확연히 개선이 되었고, 또 그런 투자가 있었기에 선도개발구역과 같은 정책도 탄생할 수 있었음

³ 극동의 핵심 지역인 연해주의 입지상계수(LQ Index: Location Quotient Index)는 수산업 10.2, 요식/숙박업 1.6, 교통통신 1.5인 반면, 제조업은 0.6으로 매우 낮은 것으로 나옴(입지상계수는 1.0 이상을 경쟁력이 있는 것으로 평가)

⁴ 부족한 노동력을 북한 인력으로 보완하자는 일부 주장도 있지만, 절차상 또 현실적인 관리 이슈를 고려할 때, 북한 노동자 활용은 부가적인 해결 방안 중 하나로는 고려할 수 있지만 북한 인력 활용을 기본 전략으로 사업을 추진하는 것은 현실성이 낮다고 판단됨

⁵ 정책 추진에 대한 실적이 필요한 정부와 각종 혜택을 원하는 기업 간의 합작품이라고 할 수 있음

⁶ 연해주는 아니지만 하바로프스크 선도개발구역에 입주해 대형 온실 농장 사업을 추진 중인 일본 에버그린사 역시 유사한 경우임

3. 한국 기업의 사업 기회

□ 제주국제자유도시, 인천 송도 개발 사업 등 한국의 산업단지, 신도시 개발경험을 살려 선도개발구역이 안고 있는 문제점에 대한 솔루션을 제공하는 선도개발구역 위탁 경영 사업을 고려할 수 있음⁷

- 단순 위탁경영 수수료 수취 사업이 아니라 한국과 러시아 극동 간의 새로운 투자 공간을 확보해주는 Biz. Platform 조성 차원에서 접근할 필요가 있음
 - 러시아 극동의 잠재력에도 불구하고 러시아 정부, 기관과의 커뮤니케이션 오류, 각종 인허가 및 행정 절차의 불합리성 등으로 러시아 진출을 포기하게 만든 양국 경제협력의 반복된 장애 요인을 제거하는 높은 수준의 작업
 - 선도개발구역 위탁 경영 1차 사업을 성공적으로 수행하여 추가적인 위탁 경영 수주로 확장시키며 하나의 해외 Biz. Model로 발전시킬 수 있음
- 여러 가지 절차상 이미 지정된 선도개발구역보다는 연해주 루스키섬과 같이 추가로 선정될 가능성이 높은 곳을 타겟으로 추진하는 것이 효율적
 - '12년 블라디보스톡 APEC 정상회담 장소였던 루스키섬은 극동 개발의 상징적 지역으로 러시아 정부 내에서는 제주도를 벤치마킹하여 관광, 기술, 혁신 단지로 발전시키려는 움직임이 있음
 - 이를 위해서는 정부간 협력 사업 어젠다로 만들어 정부 지원을 업고 진행하는 것이 효과적일 것임
- 선도개발구역 위탁경영 관련 한국 측이 담당할 역할은 크게 4가지임
 - 첫째, 위탁 받은 선도개발구역에 대한 개발 컨셉 및 개발 전략 수립
 - 둘째, 러시아 정부와 인프라 구축 및 지원에 관한 일정 합의
 - 셋째, 전체적인 개발 구상과 로드맵이 포함된 투자제안서 작성 및 외국 기업을 대상으로 한 투자기업 유치 활동

⁷ 현재 러시아 법령상 선도개발구역을 관리할 운영 회사(Management company, 100% 러시아 정부 출자 공기업)와 한국측이 합작 법인을 설립해 이를 운영 회사의 자회사로 등록하는 방식 등으로 위탁 경영 가능

- 넷째, 외국 입주 기업에 대한 서비스 제공 및 관리
- 한편, 러시아 정부가 해야 할 책임과 역할은 인프라 건설 등 합의된 사항에 대한 성실한 이행

□ 개별 프로젝트로는 연해주에 진출한 한국 농업 기업들을 주고객으로 한 곡물 보관, 유통용 사일로(Silo) 사업을 검토할 수 있음

- 유통업자가 곡물 생산자로부터 주문을 받아 판매 시까지 일정 기간 보관을 해 주는 5만 톤 규모의 중간 사일로가 현단계에서 적합⁸
 - 러시아 연해주에는 중형 규모의 중간 사일로가 전무하며 소비에트 시대에 만든 산지 사일로 몇 개만 있는데 그나마 시설이 노후해 곡물 손실이 많이 발생
 - 연해주에는 현대중공업, 서울사료 등 10여 개 한국 농업 기업들이 진출해 연간 약 6만 톤의 곡물 생산을 하고 있음(대두, 옥수수 위주)
 - 소량의 한국 수출 물량을 제외한 나머지 곡물은 내수 판매를 해야 하는데 러시아 기업들은 소량 구매를 하기 때문에 현지 진출 한국 농업 기업들의 중간 사일로에 대한 니즈는 매우 강함
- 현재 기준의 곡물 생산량으로 경제성이 다소 부족하다면 EDCF 자금과 프로젝트 참여자간의 구속력 있는 협약을 바탕으로 사업을 추진할 수 있음
 - EDCF 자금을 시드 머니(Seed Money)로 활용하여 초기 투자비 부담 분산
 - 사일로 유지에 필요한 물량 확보를 위해 일정 기간 내에 곡물 생산 면적을 일정 수준으로 확대한다는 구속력 있는 협약을 사업 참여 기업들과 체결⁹
 - 사일로 운영을 담당할 기업에게는 투자비의 일부를 부담하는 조건으로 일정 기간 동안 최소매출보장(MRG: Minimum Revenue Guarantee) 조건 제공

⁸ 사일로는 크게 3단계로 분류가 되는데 1단계는 산지 사일로로 곡물 생산업자가 자체 생산 곡물을 단기 보관하는 용도, 2단계는 유통업을 하기 위한 중간 사일로로 유통업자가 곡물 생산자로부터 주문을 받아 판매 시까지 일정 기간 보관을 해주는 용도, 그리고 3단계는 항만 곡물 터미널에 사용되는 대형 사일로이다.

⁹ 협약에 참여할 대상 기업은 1차적으로는 현지 진출 한국 기업이지만 러시아 기업도 참여 가능함

- 기타 사업 기회로는 14개 선도개발구역에서 진행되는 인프라 건설이나 입주사들이 추진하는 사업 관련 수출 기회를 적극 모색
- 러시아 정부의 핵심 사업인 만큼 정부 차원의 다양한 액션이 따를 것이고 이를 추진하는 과정에서 각종 기자재, 설비, 강재, 인프라 건설용 자재, 부품 등에 대한 수요가 발생할 것으로 예상됨
 - 연해주 볼쇼이 카멘 선도개발구역의 조선소 건설 사업 등
 - 사업 기회나 시장 선점 시기를 놓치지 않도록 시장 상황 및 정책 변화에 대한 지속적인 모니터링이 필요함

이 자료에 나타난 내용은 포스코경영연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.

[별첨 1] 선도개발구역 주요 혜택

항목	주요 내용
세제 혜택	1) 법인세: 최초 이익 발생 후 - 1~5년차: 연방세 면제, 지방세 5% - 6~10년차: 연방세 2%, 지방세 10~18% 2) 사회보장세: 10년 간 7.6% - 단, TOR 설립 후 3년 내 입주하는 기업만 적용 3) 재산세, 토지세: 5년간 면제 4) 부가가치세: 15일 내 환급
외국인 노동 쿼터	입주 기업은 정부의 외국인 노동쿼터와 무관하게 외국 노동자 고용 가능
인프라 건설	정부 지원
관세자유구역	유라시아경제공동체(EEU) 관세동맹에 규정된 관세자유구역 통관제도 적용
부동산 임대료	할인 임대율 적용
감사	- 연방정부와 지방정부의 정기 감사를 동시에 진행 - 정기 감사 기간은 15일 이내

자료: 선도개발구역에 관한 러시아 연방법(Федеральный закон от 29.12.2014 N 473-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации")

[별첨 2] 선도개발구역 운영 기관 및 입주 절차

항목	주요 내용
운영 기관	- 감독위원회 : 연방정부/지방정부 공동참여 - 연방전권기관 : 극동개발부 - 운영 회사 : 극동개발공사(정부 지분 100% 공기업)
입주 신청 및 허가 절차	1) 입주 신청서 제출 2) (15일 이내) 운영 회사의 입주 협약 체결 여부 결정 3) (10일 이내) 운영 회사와 입주사 간의 협약 체결 4) (3일 이내) 입주자 명부 등록

자료: 선도개발구역에 관한 러시아 연방법(Федеральный закон от 29.12.2014 N 473-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации")

[별첨 3] 극동 12개 선도개발구역 위치



[참고자료]

선도개발구역에 관한 러시아 연방법(Федеральный закон от 29.12.2014 N 473-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации")

러시아 극동개발부(www.minvostokrazvitia.ru)