

# 중국 건설 법률과 BOT 정책에 대한 조사 연구: 해외 EPC 건설업체의 관점

A Study of the China Construction Laws and BOT Policies from  
Overseas EPC Contractor's View

최재호\*, 박경렬\*\*, 윤호준\*\*

Choi, Jae-Ho, Park K. R., Yun H. J.

## 요약

일반적으로 국가별 PPP/BOT 사업 정책과 건설 관련 법률체계는 개별 PPP/BOT사업의 사업구도와 사업성에 직접적인 영향을 준다. 2001년 12월 중국의 WTO 가입후 2003년과 2004년도에 공포한 건설관련 법안과 최근 공포된 주요 PPP/BOT 관련 정책 등은 특히 해외 건설투자기업의 개별 사업의 가능성 (Viability)에 직접적 영향을 주는 요인으로 이러한 해외기업의 시장진입을 지배하는 법안과 정책 (Market Access Condition)들로 인해 현재 새로이 중국 시장 진입을 시도하고 국내의 안정적 사업수행 환경에 근거해 개발된 투자지침에 익숙한 국내 기업은 중국내 PPP/BOT 사업 추진시 참여업무 Scope 설정과 투자여부에 대한 의사결정시 내부 공감대 형성에 많은 어려움을 겪고 있다. 본 연구는 우선적으로 중국내 시장진입 관련 법, 제도 및 정책이 해외 EPC 기업의 PPP/BOT 사업 수행에 미치는 영향을 분석하고 최종적으로 실제 사례분석을 통해 중국내 PPP/BOT 시장 참여를 위한 Lessons Learned를 도출하는데 주 목적이 있다.

키워드: 중국 건설 법규 (China Legal System), 민관합동투자사업 (PPP/BOT), 투자지침 (Investment Guideline)

## 1. 서 론

### 1.1 연구의 배경 및 목적

최근 국내 건설산업계의 주요 두가지 특징은 사업주의 요구사항과 개별 프로젝트의 특성에 맞추어 다양한 프로젝트 발주방식이 활용되고 있으며 국내업체간 경쟁 심화와 건설 SOC 예산의 상대적 감소로 인해 중동, 동남아 및 중국 등의 주요 해외건설시장 진출의 필요성이 점차 높아지고 있다.

지난 1990년대 중반부터 미국, 프랑스, 영구 등 해외건설 시장에서 높은 경쟁력을 보유한 국가에서는 국가 혹은 민간차원에서 건설 미래 발전전략을 수립하여 단일목적을 향해 범 산업이 노력하고 있으며 (VISION 2025) 다년간의 축적된 기술력과 전문성을 바탕으로 해외사업주의 기본계획, 설계, 타당성, 발주, 기술검토 및 사업관리 등의 저위험 고부가가치 Soft 영역을 수행하는 Project Management Company (PMC) 또는 투자를 수반하는 SOC 시설물의 건설 및 인수를 통한 장기운영서비스를 제공하는 Developer

또는 자산인수운영사로서의 역할을 수행하고 있다.

국내 건설산업계는 해외 건설 선진국들의 이런 다변화 노력과 중국, 인도등의 후발주자들의 급성장에 따른 다양한 해외 사업모델 (Business Model) 발굴에 많은 노력을 경주하고 있으며 국내 기업들은 현재의 토목, 건축 및 화공플랜트 분야의 EPC(Engineering-Procurement-Construction) 중심의 해외수주에서 향후 해외시장 침체기에 대비한 포트폴리오 다양화 차원에서 개발도상국의 민관합동투자사업 (Public-Private-Partnership/Build-Operate-Transfer, PPP/BOT, 이하 BOT) 사업모델 개발의 필요성을 인식하고 있다. 그러나 국내 기업은 아직 이러한 해외 PPP 시장에 대한 사전 조사 및 이해 부족, 투자 의사결정 시스템의 부재, 해외사업 Risk 대응방안 및 최적사업구조화 방법 등에 대한 연구개발 노력이 매우 미비한 상황이다.

일반적으로 국가별 BOT 사업 및 건설 관련 법과 제도 및 정책은 개별 BOT 사업의 사업구도 (Project Structure) 와 사업 가능성 (Viability)에 직접적인 영향을 준다. 앞서 언급한 국내 여건 하에 최근 SOC 확충에 BOT 방식 적용이 점차 증가하고 앞으로도 많은 수요가 발생할 것으로 예상되는 중국 BOT 시장 참여를 위하여 다른 산업계, 사업방식과 유사하게 우선적으로 관련 법규, 제도 및 정책의 분석이 필요하다.

따라서 본 연구과제의 주요 목표는 최근 중국내 새로운 건설 관련 법령과 BOT 관련 정책의 발효가 해외 건설기업

\* 일반회원, 동아대학교 토목공학부 조교수, 공학박사 (교신저자)  
[jaehochoi@dau.ac.kr](mailto:jaehochoi@dau.ac.kr)

\*\* 학생회원, 동아대학교 토목공학부, 4학년  
본 연구는 동아대학교 연구비 지원에 의한 연구의 일부임.

의 현지 BOT 참여 가능성에 미치는 영향을 분석하고 최종적으로 실제 사례분석을 통해 국내 건설기업의 중국내 BOT 시장 참여를 위한 Lessons Learned를 도출하는 것이다.

## 1.2 연구의 범위 및 방법

중국의 경우 2001년 12월 WTO 가입후 새로이 공포된 사업관리, 설계, 시공 및 운영, consulting 업무 관련 법령과 수익보장철회와 모델설시협약초안 등의 BOT 관련 정책을 검토하고 BOT 실무자와의 면담을 현 중국내 BOT 시장 진입환경을 분석하고자 한다. 분석업무 범위를 한정하기 위하여 해외 기업의 관점에서 중국내 BOT 사업 추진시 반드시 사전 검토되어야 할 주요 법적 사항들을 업무 단계별로 도출하였으며 이를 근거로 조사된 주요 관련 법령은 표 1과 같다. 본 연구의 궁극적 목적인 법과 정책적 BOT 사업 환경이 해외 EPC 기업의 BOT 사업수행에 미치는 영향을 분석하기 위하여 환경시설물 BOT 사례의 사업수익성, 순수투자자의 수익성 및 자금상환 안정성의 3 가지 측면에서의 사업가능성에 미치는 영향을 추가 연구를 통해 분석하고자 한다.

## 2. 중국 BOT 시장 진입 법적 환경 분석

### 2.1 해외 건설 기업의 중국시장 참여 방법

중국의 경우 2001년 12월 WTO 가입으로 자국내 기업과

표 2. 해외 EPC 건설업체의 중국내 사업 참여 방법 (Supply Mode)

Scope of Contracting	Prior	After WTO Accession		
	- Construction -	Decree 32	Decree 113	
Mode/Operating Vehicle	Supply	Cross-border supply	Cross-border supply	Sino-foreign JV
Construction Projects <sup>a</sup> :	Allowed	Not Allowed	Allowed <sup>b</sup>	Allowed <sup>b</sup>
Other Chinese publicly and/or privately funded projects	Not Allowed	Not Allowed	Allowed <sup>b</sup>	Not Allowed
Engineering and Design -		Jian She 17 [2000]	Decree 114	
Scheme Design	Allowed	Allowed		
Design further to Scheme Design	Allowed <sup>c</sup>	Not Allowed	Allowed	Allowed

<sup>a</sup> 1) totally foreign-financed projects 2) or international financial institution-financed projects, 3) or where foreign investment constitutes 50% or more, 4) or where Chinese investment is equal or greater than 50% and which cannot be undertaken by a Chinese construction enterprise

<sup>b</sup> Subject to enterprise qualification grading system

<sup>c</sup> Only in collaboration with Grade A Chinese construction and engineering design enterprises

Source: Adapted and revised from a similar table presented in CWG (2004), "European Business in China, Position Paper 2004."

표 1. 해외기업의 주요 검토 사항별 관련 법규

Scope of Contracting	Market Access Issues	Relevant Laws & Regulations (Promulgation Government)	Abbreviated Words (Promulgation Year)
Concession	Concessionaire Selection	PRC Administrative Licensing Law Measures Concerning Urban Utilities Concession rights (MOC)	Licensing Law (2004) Concession Rights (2004)
Engineering	Qualification Requirement	The Supplementary Circular on the Administration of the Survey and Design Market Entrance (MOC) Regulations on Administration of Foreign-invested Construction and Engineering Design Enterprises (MOC & MOFCOM)	Jian She 17 (2000) Decree 114 (2002)
Procurement	Procurement of Equipment and Materials	Measures on International Tenders for Electrical Products by the Ministry of Commerce (MOFCOM)	Measure on International Tenders (2005)
Construction	Qualification Requirement	Tentative Measures on Administration of Foreign Enterprises Qualifications for Contracting for Construction Projects in China (MOC) Regulations on Administration of Foreign-invested Construction Enterprises (MOC & MOFCOM) Implementation Measures on Administration of Skill Qualifications in Regulations on Administration of Foreign-invested Construction Enterprises (MOC) Notice Concerning Issues Regarding the Administration of the Qualifications of Foreign-Invested Construction Enterprises (MOC)	Decree 32 (1994) Decree 113 (2002) Decree 73 (2003) Circular 159 (2004)
	EPC Contractor Selection	Law of Tendering and Bidding (MOC) Scope and Scale Standards for Construction Engineering Projects (SDRC)	Bidding Law (1999) Scope and Scale Standards (2000)
O & M	Qualification Requirement	Administrative Measures on Licensing of Skill Qualifications for Operating Treatment Facilities for Environmental Pollutions	O&M Licensing Measures (2004)
Project Management	Qualification Requirement	Trial Measures Concerning Construction Project Management (MOC)	Circular 200 (2004)

해외기업이 동일한 시장조건하에 경쟁할 수 있는 환경이 조성되었으나 2003년과 2004년도에 공포한 건설관련 법안 (Decree 113, Decree 114, JianShe[2003] 73, JianShe[2004] 78 등) 등이 최근 발효됨에 따라 해외 설계 및 건설 기업은 현지 중국내 설계 또는 건설 면허를 소지한 업체와 JV (Joint Venture) 또는 WFOE (Wholly Foreign Owned Enterprise) 두 가지 형태만으로 현지에서 사업을 수행할 수 있다. 또한 현지에 법인 설립을 위해서는 Enterprise Qualification Grading System (기업자격등급시스템)에 적용을 받음에 따라 건설면허 취득 및 유지에 많은 비용이 소요됨으로 일반 해외 건설업체관점에서는 확실한 미래 수익창출에 대한 시장분석 없이는 실질적인 건설 법인 설립이 어렵다고 사료된다. 표 2는 이러한 신규 건설법안에 근거하여 개발된 해외 건설기업의 중국내 사업 참여 방법을 보여주고 있다 (CWG 2003, CWG 2004, CWG 2007, AMCHAM 2006, AMCHAM 2007).

이러한 법안들은 초기에는 해외기업의 자국내 기업과 경쟁을 도모하여 현지 건설업체의 경쟁력을 강화시키고자 하는 WTO의 근본취지에 어긋나는 것으로 판단되며 최근에는 외국기업의 특수한 경영 및 사업수행 여건을 반영하여 신규 법안의 몇몇 사항들에 유예기간을 정하고 있다. 또한 최근 공포된 주요 정책 (수익보장철회 - Ban on the Guaranteed Rate of Returns, 실시협약모델초안의 주요내용 - Draft Concession Agreement 등) 역시 BOT 사업의 가능성 (Viability)에 직접적 영향을 주는 요인으로 인식된다. 이러한 해외기업의 시장진입을 지배하는 법안과 정책 (Market Access Condition)들과 국내 기업들의 국내의 안정적 사업수행 환경하에서 개발된 투자수익가이드라인 하에서는 중국을 포함한 해외사업에서는 적합지 못하는 경우가 있어 국내 기업을 포함하여 해외 기업들은 중국내 BOT 사업 추진시 참여업무 Scope 설정과 투자여부에 대한 내부 공감대 형성에 많은 어려움을 겪고 있다.

## 2.2. 주요 이슈별 법률 분석

본 절에서는 표 1에서 언급된 법안과 중국 입찰법 등을 중심으로 BOT 사업자 선정, BOT 사업의 설계 및 시공 업무 참여시 사업면허 및 자격 여부, 국내외 해외 조달 자격 여부, 시공사 선정 방법, 관리운영 업무 자격 유무 및 사업관리 면허 여부 등에 대한 조사를 수행하였으며 이를 통해 중국 BOT 참여 기업의 사업 수행 구조 및 범위 등에 대한 정보를 습득할 수 있을 것으로 기대된다.

## 2.3 중국 BOT 관련 정책 조사

본 절에서는 1990년 BOT 사업 초창기 중국 BOT 관련 정책과 최근 새로이 공포된 수익보장철회와 사용료 조정 방법 및 모델실시협약 초안에 대한 법률 검토를 통해 BOT 정책의 변화를 통해 시간추이에 따른 BOT 사업 수행 형태

에 대한 분석을 실시한다. 이를 통해 해외 EPC 건설업체의 중국 BOT 진입전략에 대한 구체적인 방안을 도출할 수 있으며 국내의 BOT 정책과 비교하여 해외 사업에 적합한 BOT 투자지침을 개발 할 수 있을 것으로 사료된다.

## 3. 결론

현재 국내 PPP/BOT 사업의 경우 공공 발주기관은 전략 및 재무적 투자자의 참여를 유도하기 위한 다양한 정부 지원책 (예, 사업지원금, 최저수익보장 (Minimum Revenue Guarantee (MRG)))을 사용하고 있으며 지분투자의 상당수 (67%)를 시공사가 차지하고 있다 (Sunghwan Shin 2007). 이는 아직까지 계획, 설계, 시공 및 운영, 사업관리 등의 업무 범위를 포함하는 PPP/BOT 사업에서 EPC 업무 참여를 주요 사업 투자에 대한 수익원으로 하는 건설사업으로 인식하는데 기인하며 기업내 투자지침은 EPC 사업 수주심의시와 유사하거나 시장과 사업 자체의 특수성을 반영하지 못하는 획일적인 내부 투자지침을 사용하고 있다. 반면에 중국시장의 주요 해외 기업들은 BOT 사업은 금융 및 운영 사업이라는 인식과 지역적 조건 (Local Conditions)을 충분히 반영하고 이에 적합하고 유연성 있는 투자지침을 개발 적용하고 있다. 또한 중국을 포함한 해외 시장은 국내와 다르게 PPP/BOT 사업 추진절차, 사업수행 방식 및 위험관리 방식 등이 상이하므로 본 연구를 통해 국내 건설사들이 Global Standard에 적합한 PPP/BOT 투자지침 개발에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 반면 중국 정부의 경우 향후 급증할 것으로 예상되는 사회기반시설 PPP/BOT 시장에 해외기업의 성공적 참여를 위한 법적, 제도적 보완 업무에 본 연구 결과가 활용될 수 있을 것으로 예상된다.

## 참고문헌

1. VISION 2025 (2003), "국가 건설산업의 발전전략 수립을 위한 세미나." 선진국 건설산업의 미래 발전전략과 한국의 선택.
2. Construction Working Group (CWG) (2003), "European Business in China Position paper 2003." <<http://www.cbbc.org/members/index.html>>, (2007.07.14).
3. Construction Working Group (CWG) (2004), "European Business in China Position paper2004." <<http://www.cbbc.org/members/index.html>>, (2007.07.14).
4. Construction Working Group (CWG) (2007), "European Business in China Position paper2006/2007." <<http://www.cbbc.org/members/index.html>>, (2007.07.14).
5. The American Chamber of Commerce People's Republic of China (AMCHAM). (2006). "The AmCham-China White Paper: American Business in China." <<http://www.amcham-china.org.cn/amcham/showContentList.php?Cat=Government%20Relations&Subcat=White%20Paper&f=1>>, (2007.07.18).
6. The American Chamber of Commerce People's Republic of China (AMCHAM). (2007). "White Paper

2007, Part Two: Industry Issues." <<http://www.amcham-china.org.cn/amcham/show/content.php?Id=2361>>, (2007.07.18).

7. Sunghwan Shin (2007), "Facilitating Infrastructure Financing." Asia-Pacific Ministerial Conference on Public-Private Partnerships for Infrastructure Development 2007.

---

### Abstract

China infrastructure construction market has huge potential for increased use of PPP/BOT mode and one of the most attractive markets of doing business. However, there are still a multitude of challenges for overseas EPC contractor to enter into the China PPP/BOT market both internally and externally. Especially, the construction legal system and relevant policies are considered at present the biggest barriers in accessing China construction market. Therefore, the main purpose of the paper is to identify the impact of the construction laws, regulations and BOT-related policies on the viability of foreign contractor-led BOT project in China. To the satisfaction of the purpose, this paper will first analyze China construction laws based on the key issues that must be tackled by foreign EPC contractor before they enter into China. This summary gives the possible contract scheme for a BOT project of interest in which foreign contractors could define the scope of works and measure the viability of the project. Finally, a case study of wastewater treatment plant BOT project in China subsequently illustrates some of the lessons learned from the foreign contractor's perspectives for successfully participating in future environmental market in China.

---

**Keywords :** China, Construction Laws, Regulations, PPP/BOT, Investment Guideline

---