



Korea Institute for
International
Economic
Policy

최근 중국의 민관협력사업 (PPP) 추진 현황 및 평가와 전망

KIEP 북경사무소(mspark@kiep.go.kr, Tel: 86-10-8497-2870)



차 례

1. 추진 배경
2. 현황 분석
3. 주요 사례
4. 관련 평가

주요 내용

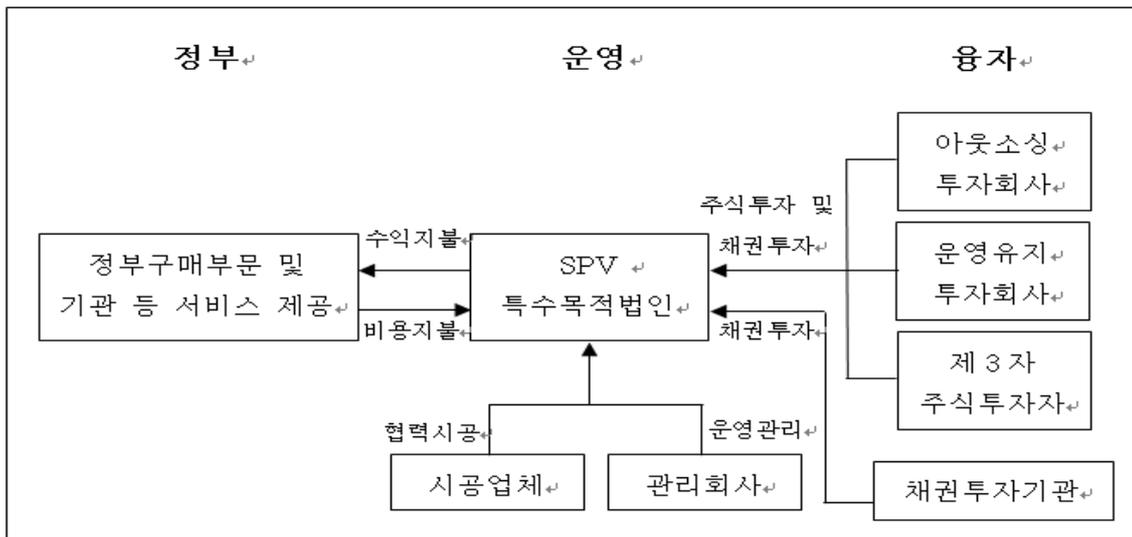
- 최근 중국은 △급속한 도시화와 산업화에 따른 사회 기반시설 수요 해결 △전면 심화 개혁 추진 △재정압력 완화 및 재정 건전성 제고 △사회자본 확대를 위해 민관협력 사업(PPP: Public-Private-Partnership)을 활발하게 추진
 - 특히 2014년 9월 재정부의 『PPP 모델의 확대 운용과 관련한 문제의 통지(关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知)』 발표 이후 민관협력 사업이 대폭 확대
- 최근 재정부와 발개위에서 3차례에 걸쳐 PPP 시범 프로젝트 리스트를 발표, 약 8조 3,800억 위안 규모, 총 4,516건의 프로젝트를 추진 중
 - [재정부] 재정부의 PPP 시범 프로젝트는 약 2조 89억 위안 규모, 총 752개의 프로젝트를 추진 중에 있으며, PPP 시범 프로젝트의 집행률은 2016년 6월 말 기준 105건, 약 3,078억 위안으로 48.4%를 기록
 - [발개위] '발개위'의 PPP 시범 프로젝트는 약 6조 3,700억 규모, 총 3,764개의 프로젝트를 추진 중에 있으며, PPP 시범 프로젝트의 집행률은 2016년 7월 말 기준 619건, 약 1조 19억 위안으로 37.8%를 기록
- 재정부는 최근 『제3차 PPP 시범 프로젝트 리스트와 분석 보고서』를 발표
 - [규모] <3차 PPP 시범 프로젝트>로 516건의 프로젝트가 선정되었으며, 투자규모는 약 1조 1,700억 위안으로 기존 프로젝트 투자총액의 합을 초과
 - [산업] △시정(市政) 공정 △교통 △생태 및 환경 △도시 개발 등 4대 산업 프로젝트의 비중이 가장 높았으며, 4대 산업이 차지하는 비율이 전체의 70%를 차지
 - [업종] 시정(市政) 공정 프로젝트는 △도로건설 △오수처리, 교통공정은 △고속도로 △국도 건설, 생태 및 환경은 △종합처리시설 △습지보호 시설 프로젝트가 높은 비중을 차지
 - [지역] 지역별 현황은 △산둥 △윈난 △안후이 △허베이 △후베이성 순으로 비중이 높았으며, 상위 5개 지역이 43.8%를 차지
- 향후 중국의 PPP 사업이 더욱 활성화 될 것으로 전망되며, 중앙 및 지방 정부가 적극적으로 PPP사업을 지원하고 있어 실질적인 경기부양 효과가 기대
 - 하지만 민관협력방식은 장기 사업으로, 높은 리스크와 프로젝트 진행 중 변수가 많기 때문에 철저한 관리감독 및 지속적인 모니터링이 매우 중요

1. 추진 배경

■ 최근 중국은 급속한 도시화와 산업화에 따른 사회 기반시설 수요를 해결하고 △전면 심화 개혁 추진 △재정압력 완화 및 재정 건전성 제고 △사회자본 확대를 위해 민관협력 사업(Public Private Partnership, 이하 PPP 사업)을 활발하게 추진하고 있음.

- PPP 사업이란 공공부문과 민간부문이 상호 협력하는 일련의 행위 전체를 총체적으로 의미하는 것으로, 정부가 민간자본을 사용하여 공공서비스를 확충하거나 운용하는 방식의 사업을 지칭함.
- PPP사업 형태는 △도로 △항만 △철도 등 규모가 큰 사회간접자본 시설의 건설에 주로 나타남.

그림 1. 민관협력 사업 기본 모델



자료: 『“一带一路”大实践』(2016), 机械工业出版社.

- 민관협력 모델은 기본적으로 정부의 영역을 축소함과 동시에 민관의 관계를 민관협력형으로 전환하여 민관의 역할 분담체제를 다양화하고 공공부문의 개혁을 유도하고자 하는 것으로, 사업이 결정되면 민관이 함께 별도의 PPP 프로젝트 회사 특수목적법인(SPV)¹⁾을 설립함.
- 공공부문과 민간부문이 상호 협력하며 민간부문을 공공부문에 활용한다는 관점에서 사회공공의 이익을 증진시킬 수 있으며, 위험과 수익을 공유하는 협력 사업이라고 할 수 있음.

1) Special Purpose Vehicle의 약자로, 특수한 목적을 수행하기 위해 일시적으로 만들어지는 임시회사를 말함. 즉 상법상 별도의 회사형태가 있지 않고 법적인 형식은 일반회사와 다를 바 없으나, 그 법인의 설립목적과 운영목적이 특수한 경우를 일컫음. 민관협력 사업의 경우 사업기간 동안 존속하며, 별도의 자금계정을 통해 자금흐름의 투명성을 확보하고 재무건전성을 확보할 수 있다는 장점이 있음.

■ 중국의 PPP 사업은 재정부 통지²⁾ 발표 이후 △신형도시화 △일대일로 △징진지(京津冀) 등 프로젝트에 참여를 확대³⁾하는 한편, 국무원 통지⁴⁾를 통해 지방정부 채무관리 제도의 틀을 구축해왔음.

- [재정부 통지] PPP 사업을 통해 민간이 보유한 기술과 노하우를 활용해 공공서비스의 효율성을 제고하고, 대규모 자금이 투입되는 인프라 구축 사업의 재원을 민간자본으로 충당할 예정임.
- 최근 중국의 지방정부 부채문제가 사회적 문제로 부각되면서 △신형도시화 △일대일로 △징진지 프로젝트 등에 민관협력 방식의 투자를 확대하고 있음.
- [국무원 통지] 지방정부의 채무관리를 전면적으로 강화하고, 대출 및 상환 시 일원화된 채무관리 시스템과 규정을 마련하여 지방정부의 채무관리가 잘 이루어지도록 할 예정임.

■ 또한 중국정부는 13차 5개년 계획 기간 동안 PPP 사업의 확대를 위한 각종 정책을 추진할 예정임.

- 「13차 5개년 계획 강요」에 따르면, PPP 사업을 통해 △의료 △문화 △교육 △양로 등 분야의 공공서비스 제공방식의 다원화를 추진하고, △공공서비스 구매 목록 제정 △아웃소싱 △특허경영 △혼합소유제 △민영화 등을 추진할 예정임.
- 또한 2016년 10월 14일에 열린 국무원 상무회의에서 리커창(李克强) 총리는 민관협력 방식을 통해 공공서비스를 늘려 수준 높은 공공서비스를 국민들에게 제공하는 등 민관협력 방식을 경제의 새로운 성장동력으로 육성할 것이라고 언급함.

■ 최근 중국정부는 PPP 사업의 필요성이 제기됨에 따라 PPP관련 정책과 법규를 지속적으로 발표하고 있으며, 주무부처인 재정부와 국가발전개혁위원회(이하, 발개위)에서 제3차 PPP 시범 프로젝트 리스트를 발표함.

- [재정부] 2016년 10월 11일 <제3차 PPP 시범 프로젝트 건설 가속화에 관한 통지> 발표 후, 후속조치로 10월 13일에 <제3차 PPP 시범 프로젝트 리스트(第三批政府和社會資本示范項目名單), 이하 <3차 PPP 시범프로젝트>>을 발표함⁵⁾
- [발개위] 국가발전개혁위원회(이하 '발개위')는 2016년 9월 18일에 <3차 PPP 시범 프로젝트 리스트(第三批政府和社會資本示范項目名單, 이하 <3차 PPP 시범 프로젝트>>를 발표함⁶⁾.

2) 2014년 9월 재정부의 「PPP 모델의 확대 운용과 관련한 문제의 통지(关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知)」 발표 이후 중국 전역에 민관협력 사업을 대폭 확대.

3) 「中国PPP的现状与未来发展」(2016), 『透视地方债专题』 (9月)

4) 2014년 10월 국무원에서 발표한 「지방정부성 채무관리 강화에 관한 의견(国务院关于加强地方政府性债务管理的意见)」 문건을 통해 기초인프라 시설 건설과 관련한 투자 및 용자 모델을 혁신함으로써 지방정부성 채무관리 완비제도의 틀을 기본적으로 구축하고 기초인프라 시설 건설과 관련한 투자 및 용자 모델을 혁신.

5) 재정부에서 발표한 <제3차 PPP 시범 프로젝트>는 2014년 12월 4일 <1차 PPP 시범 프로젝트>, 2015년 9월 29일 <2차 PPP 시범프로젝트>에 이은 세 번째 PPP 사업 시범 프로젝트 리스트임.

6) '발개위'에서 발표한 <3차 PPP 시범 프로젝트>는 2015년 5월 25일 <1차 PPP 시범 프로젝트>, 12월

표 1. 민관협력 사업 추진을 위한 중국정부의 관련 주요 정책

시기	기관	정책 및 법규
2014년 5월 18일	발개위	기초시설 영역의 PPP 프로젝트에 관한 통지 关于发布首批基础设施等领域鼓励社会投资项目的通知
2014년 9월 21일	국무원	지방정부성 채무관리 강화에 관한 의견 国务院关于加强地方政府性债务管理的意见
2014년 11월 26일	국무원	혁신중점영역 투·융자 부문의 사회투자 독려에 관한 지도의견 关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见
2014년 11월 29일	재정부	PPP 모델의 운영지침(시행)에 관한 통지 关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知
2014년 12월 2일	발개위	민관협력 사업 전개를 위한 지도의견 关于开展政府和社会资本合作的指导意见
2014년 12월 5일	재정부	PPP 시범 프로젝트 시행과 관련한 문제 통지 关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知
2014년 12월 30일	재정부	규범적인 PPP 계약관리 업무에 관한 통지 关于规范政府和社会资本合同管理工作的通知
2015년 2월 13일	재정부 건설부	도시 공공영역 PPP 프로젝트 홍보 업무에 관한 통지 关于市政公用领域开展政府和社会资本合作项目推介工作的通知
2015년 3월 17일	발개위 재정부	개발성 금융의 PPP 프로젝트 지원 독려 추진에 관한 업무 통지 关于推进开发性金融支持政府和社会资本合作有关工作的通知
2015년 4월 25일	발개위 등 6개 부처	기초시설 및 공공사업 특허경영관리 방법 基础设施和公用事业特许经营管理方法
2015년 5월 19일	재정부 등 2개 부처	공공서비스 영역의 PPP 모델 확대에 관한 지도의견 关于公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见
2015년 7월 7일	발개위	기초시설 및 공공사업 특허경영관리 방법 基础设施和公用事业特许经营管理办法
2015년 8월 30일	발개위	전통 기초시설 영역 PPP 업무 협력에 관한 통지 关于切实做好传统基础设施领域政府和社会资本合作有关工作的通知
2015년 9월 29일	재정부	제2차 PPP 시범 프로젝트 공표에 관한 통지 关于公布第二批政府和社会资本合作示范项目的通知
2015년 12월 18일	재정부	PPP 종합정보 플랫폼의 규범적 운용에 관한 통지 关于规范政府和社会资本合作综合信息平台运行的通知
2016년 5월 30일	재정부	PPP 발전 및 관련 업무에 관한 통지 关于进一步共同做好政府和社会资本合作有关工作的通知
2016년 10월 11일	재정부 등 20개 부처	제3차 PPP 시범 프로젝트 건설 가속화에 관한 통지 关于第三批政府和社会资本合作示范项目加快推动示范项目建设的通知

자료: 「我国PPP模式发展的现存问题及对策研究」(2016), 『长春金融高等专科学校报』. (总第126期)

16일 <2차 PPP 시범 프로젝트>에 이은 세 번째 PPP 사업 시범 프로젝트 리스트임.

최근 중국의 민관협력사업(PPP) 추진 현황 및 평가와 전망

2. 현황 분석

■ 중국의 PPP 주무부처는 재정부와 ‘발개위’로 각 기관에서 추진하고 있는 전국의 PPP 프로젝트는 총 1만 5천여 건, 약 18조 위안 규모를 초과함.

- [재정부] 재정부가 운영하고 있는 ‘전국 PPP 종합정보 플랫폼(全国财政部PPP综合信息平台项目库)’에 따르면, 2016년 9월까지 접수된 PPP 프로젝트는 총 1만 471건, 약 12조 4,600억 위안 규모임.
- 시정(市政)공정과 교통, 도시개발, 관광, 환경부문이 각각 3,705건, 1,270건, 653건, 592건, 576건 순으로 많음.
- [발개위] ‘발개위’ 투자연구소 체제(体制)정책실 우아핑(吴亚平) 주임은 ‘한·중 민관협력(PPP) 세미나(韩中政府和社会资本请你合作研讨会)’에서 그 동안 <발개위>에 접수된 PPP 프로젝트는 총 5,000여 건이며, 투자규모는 약 5조 6,000억 위안이라고 발표함.⁷⁾

■ 최근 2년간 재정부와 ‘발개위’는 각각 3차례 PPP 시범 프로젝트 리스트를 발표했으며, 리스트에 발표된 프로젝트는 총 4,516건으로 약 8조 3,800억 위안 규모의 프로젝트가 추진 중에 있음.

- [재정부] 재정부의 PPP 시범 프로젝트는 총 752건으로 약 2조 89억 위안 규모의 프로젝트를 추진 중에 있으며, 집행률은 2016년 6월 말 기준 105건이며 투자규모는 약 3,078억 위안으로 48.4%를 기록함.
- [발개위] ‘발개위’의 PPP 시범 프로젝트는 총 3,764건이며, 약 6조 3,700억 규모의 프로젝트를 추진 중에 있으며, 집행률은 2016년 7월 말 기준 619건이며, 투자규모는 약 1조 385억 위안으로 전체 규모의 37.8%를 기록함.

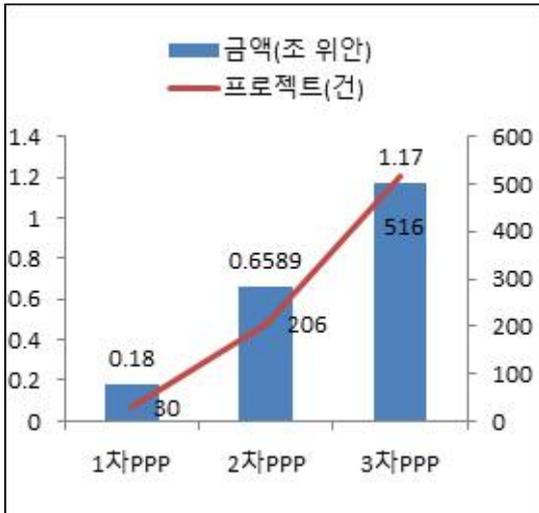
표 2. 재정부와 발개위의 PPP 시범 프로젝트 추진 현황 및 투자규모 비교

구분	재정부			발개위		
	발표 일시	프로젝트	투자 금액	발표 일시	프로젝트	투자 금액
1차 PPP 시범 프로젝트	2014.12.4	30건	약 1,800억 위안	2015.5.25	1,043건	약 1.97조 위안
2차 PPP 시범 프로젝트	2015.9.29	206건	약 6,589억 위안	2015.12.16	1,488건	약 2.26조 위안
3차 PPP 시범 프로젝트	2016.10.13	516건	약 1.17조 위안	2015.9.18	1,233건	약 2.14조 위안
합계	-	752건	약 2.0089조 위안	-	3,764건	약 6.37조 위안

자료: 중국 언론 자료 종합하여 저자 재정리.

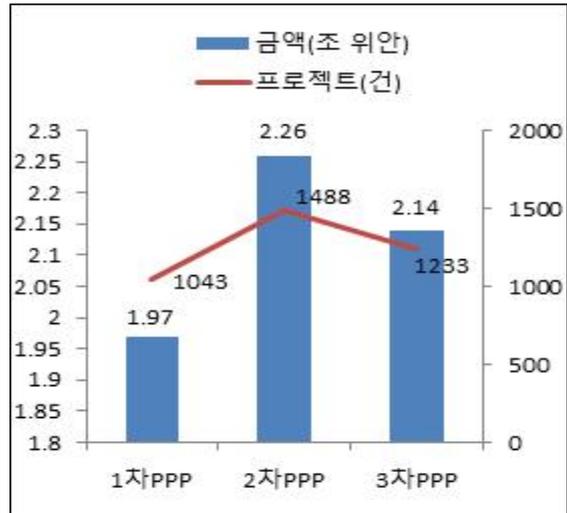
7) 주중국대한민국대사관이 주최한 ‘한·중 민관협력(PPP) 세미나(韩中政府和社会资本合作研讨会)’가 2016년 12월 20일 베이징 캄핀스키 호텔(凯宾斯基北京)에서 개최됨.

그림 2. 재정부 PPP 시범 프로젝트 현황



자료: 중국 언론 자료 종합하여 저자 재정리.

그림 3. '별개위' PPP 시범 프로젝트 현황



자료: 중국 언론 자료 종합하여 저자 재정리.

■ 본고는 재정부가 10월 13일에 발표한 『제3차 PPP 시범 프로젝트 분석 보고서(第三批示范项目分析报告, 이하 『보고서』)』를 중심으로 중국의 PPP 프로젝트 현황과 추세, 향후 발전방향에 대해 정리함.

- 『보고서』는 민관협력 사업의 규범성과 투명도를 제고시키기 위해 PPP 종합정보 플랫폼상에서 사업 △신청 △평가 △심사 △결과 등 전 과정을 처음으로 공개하고 <2차 PPP 프로젝트>와 비교 분석하고 있음.

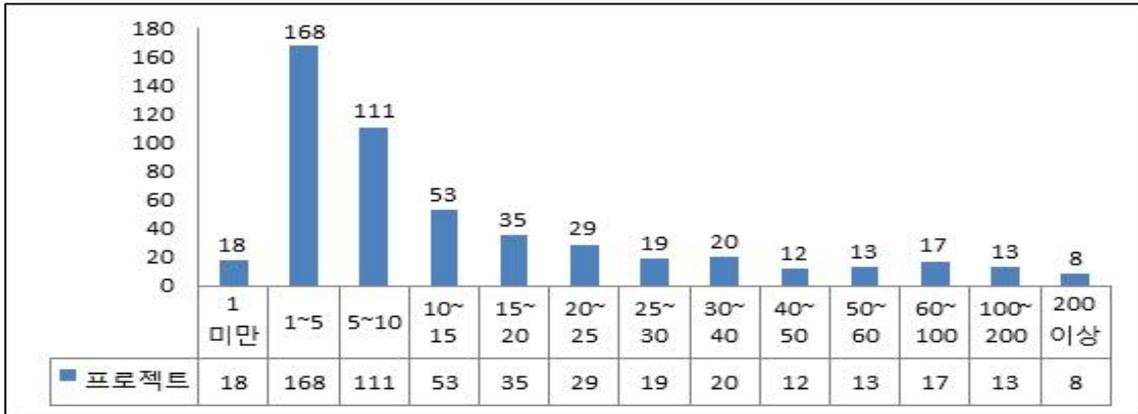
가. 일반 현황

■ 전국에서 신청한 1,174건의 프로젝트 중 516건이 <3차 PPP 시범 프로젝트>로 선정되었으며, 투자 총액은 1조 1,700억 위안을 기록, 이는 1차 및 2차 PPP 프로젝트 투자규모를 초과함.

- [투자규모] 1~5억 위안 규모의 프로젝트 168건, 5~10억 위안 프로젝트 111건으로, 10억 위안 이하 규모의 프로젝트가 전체 투자규모의 54%를 차지함.
- [특징] <3차 PPP 시범 프로젝트>는 중·소형 프로젝트 위주로 선정돼 민간자본 참여 및 진입 문턱을 대폭 낮췄으며, 대형 프로젝트는 대부분 교통인프라 건설 프로젝트임.
- <1차 PPP 시범 프로젝트>와 <2차 PPP 시범 프로젝트>에서 승인된 프로젝트는 각각 30건, 206건이며, 투자규모는 각각 1,800억 위안, 6,589억 위안임.

그림 4. <3차 PPP 시범 프로젝트>의 투자규모 분포

(단위: 개, 억 위안)



자료: 「第三批示范项目分析报告」(2016), 「财政部」. (10월13일)

나. 산업별 현황

■ <3차 PPP 시범 프로젝트>는 △에너지 △교통 △수리(水利) △생태 △환경보호 △시정(市政)공정 △도시개발 △농업 △임업 △과학기술 △주택 △관광 △의료 △양로 △교육 △문화 △스포츠 △사회보장 등 18개 산업으로 구분됨.

- 그 중 시정(市政)공정, 교통, 생태 및 환경, 도시개발 등 4대 산업이 차지하는 비중이 각각 43%, 12%, 9%, 6%로 집계되면서 전체 프로젝트 건 수에서 70%를 차지함.
- 또한 4대 산업의 투자규모는 교통 43%, 시정(市政)공정 27%, 도시개발 10%, 생태 및 환경 7%로 집계되면서 전체 투자액의 87%를 차지, 전체의 2/3를 초과한 것으로 나타남.
- 따라서 <3차 PPP 시범 프로젝트>는 산업집중도가 비교적 높음을 알 수 있음.

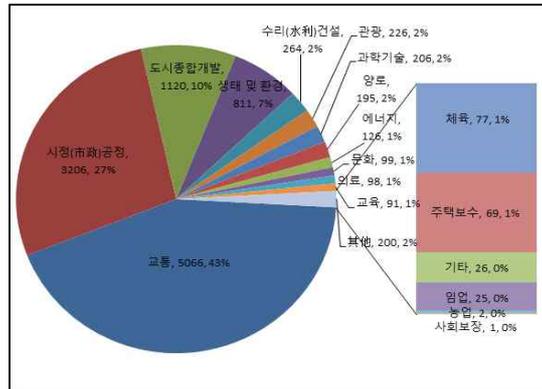
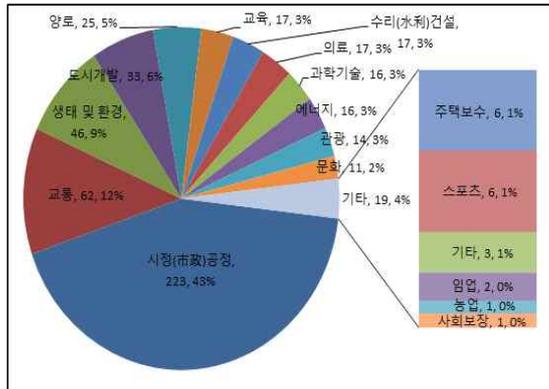
■ <3차 PPP 시범 프로젝트>의 산업별 및 투자규모별 비중을 살펴보면, 시정공정 프로젝트가 가장 높게 나타났으며, 교통 및 생태환경 관련 프로젝트 비중도 높게 나타났음.

- [시정(市政)공정] 시정(市政)공정 프로젝트는 총 223건으로 전체의 43%를 차지하였으며, 투자 총액은 약 3,600억 위안으로 전체 투자규모의 27%로 집계됨.
- [교통] 교통건설 프로젝트는 총 62건으로 전체의 12%를 차지하였으며, 투자 총액은 약 5,066억 위안으로 전체 투자규모의 43.3%로 집계됨.
- [생태 및 환경] 생태 및 환경 관련 프로젝트는 총 46건으로 전체의 8.9%를 차지하였으며, 투자 총액은 약 811억 위안으로 전체 투자규모의 6.9%로 집계됨.

그림 5. <3차 PPP 시범 프로젝트> 산업별 분포 및 비율 그림 6. <3차 PPP 시범 프로젝트> 산업별 투자규모 및 비율

(단위: 건, %)

(단위: 건, %)

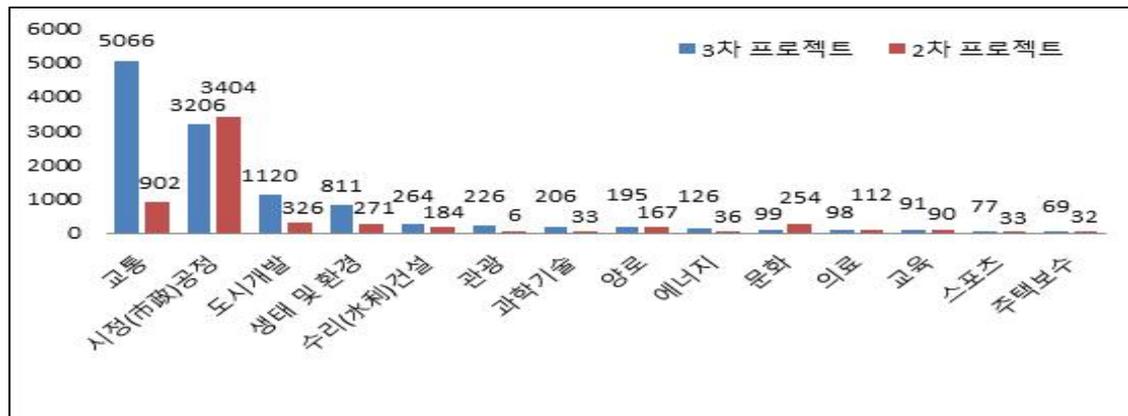


자료: 그림 4와 동일.

자료: 그림 4와 동일.

그림 7. <3차 PPP 시범 프로젝트>와 <2차 PPP 시범 프로젝트> 주요 부문 투자규모 비교

(단위: 억 위안)



자료: 그림 4와 동일.

다. 업종별 현황

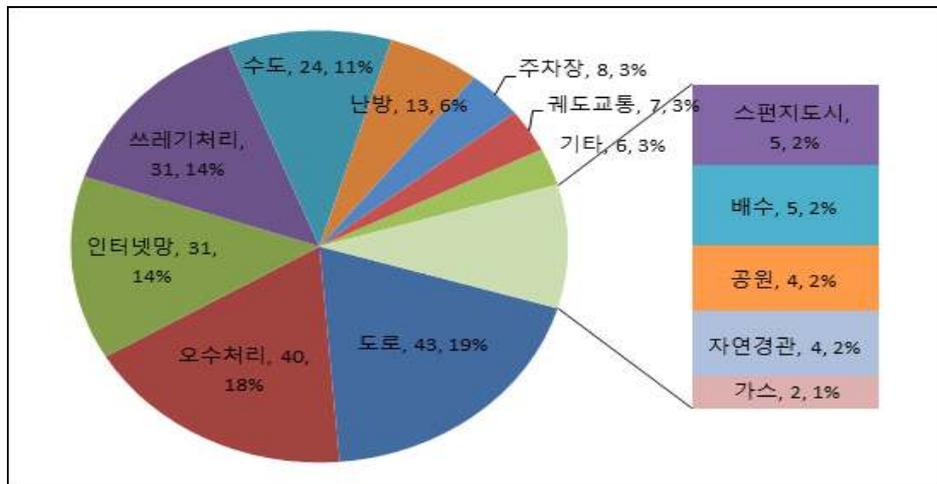
■ [시정(市政)공정] 총 223건 프로젝트에 3,206억 위안 규모의 투자가 시행되었으며, △도로건설 △오수처리 △쓰레기 처리 △파이프 설비 △배수시설 △난방시설 △주차장 건설 △레도교통 건설 등 업종에 프로젝트가 시행될 예정임.

- [비중] 프로젝트별로 살펴보면 도로 건설 43건, 오수처리 40건, 파이프 설비 31건, 쓰레기 처리 31건, 배수시설 24건으로 각각 전체의 19%, 18%, 14%, 14%, 11%로 집계, 상위 5개 업종이 전체 투자의 76%를 차지함.

- [투자규모] 궤도교통 프로젝트에 약 851억 위안, 파이프 설비건설 프로젝트에 약 819억 위안, 도로 건설 프로젝트에 약 578억 위안, 스펀지도시 건설 프로젝트에 약 209억 위안, 오수처리 시설 프로젝트에 약 181억 위안으로, 각각 전체의 26.5%, 26.2%, 18%, 6.5%, 5.7%로 집계, 상위 5개 업종에 투자된 금액이 82.9%를 차지함.
- <2차 PPP 시범 프로젝트>와 비교 시 △스펀지도시 건설 △주차장 건설 등 분야에 총 141건의 새로운 프로젝트가 추진될 예정이나, 투자규모는 약 198억 위안 감소함⁸⁾.

그림 8. <3차 PPP 시범 프로젝트> 시정(市政)공정 산업 업종에 대한 분포 및 비율

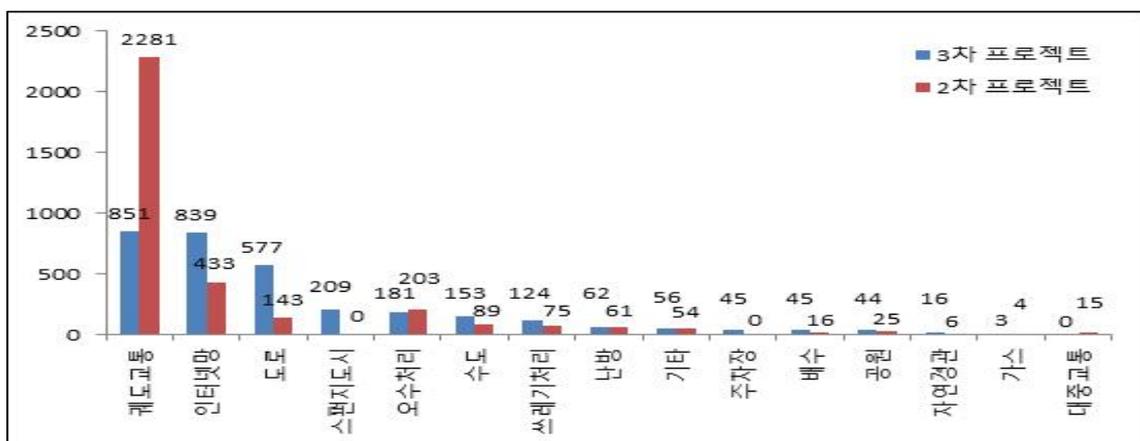
(단위: 건, %)



자료: 그림 4와 동일.

그림 9. <3차 PPP 시범 프로젝트>와 <2차 PPP 시범 프로젝트> 시정(市政)공정 산업 업종 투자규모 비교

(단위: 억 위안)



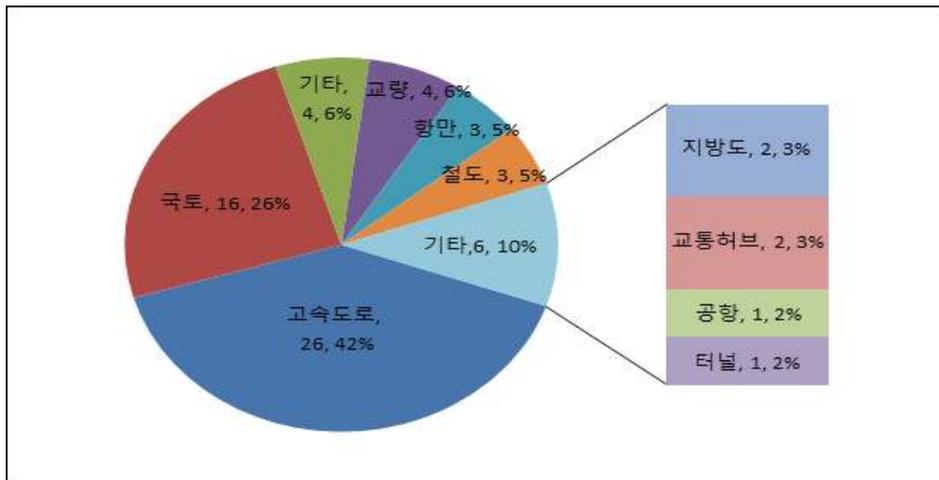
자료: 그림 4와 동일.

8) 특히 궤도교통 건설 투자가 크게(-62.7%p) 감소한 것으로 나타남.

- [교통] 총 62건 프로젝트에 약 5,066억 위안이 투자되었으며, 업종별로는 △고속도로 △국도(國道) △지방도(地方道) △교량 △항만 △철도 △공항 △터널 건설 등 분야에 프로젝트가 시행됨.
- [비중] 고속도로 건설이 26건, 국도 16건, 교량 4건, 철도 3건, 항만 3건으로 각각 전체의 42%, 26%, 6%, 5%, 5%로 집계, 상위 5개 업종에 대한 투자가 전체 투자의 90%를 차지함.
- [투자규모] 고속도로 건설 약 3,689억 위안, 국도 건설 약 501억 위안, 교량 건설 약 370억 위안, 공항 건설 약 203억 위안, 철도 건설 약 126억 위안 투자되어 각각 전체의 73%, 10%, 7%, 4%, 2%로 집계, 상위 5개 업종의 투자비중은 전체 투자의 96%를 차지함.
- <2차 PPP 시범 프로젝트>와 비교시 △항만 △지방도 △터널 건설 등 분야에 총 42건의 새로운 프로젝트가 추진될 예정이며, 투자규모는 약 4,164억 위안임.

그림 10. <3차 PPP 시범 프로젝트> 교통 산업 업종에 대한 분포 및 비율

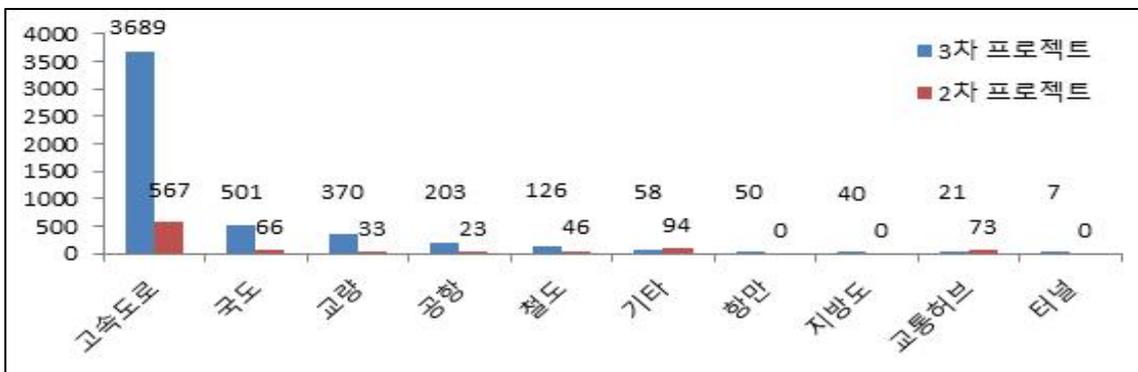
(단위: 건, %)



자료: 그림 4와 동일.

그림 11. <3차 PPP 시범 프로젝트>와 <2차 PPP 시범 프로젝트> 교통 산업 업종 투자규모 비교

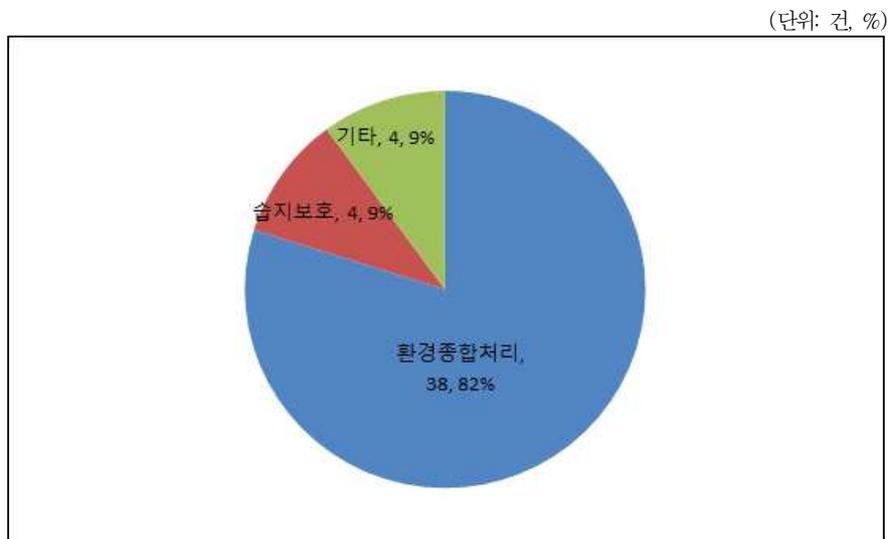
(단위: 억 위안)



자료: 그림 4와 동일.

- [생태 및 환경] 총 46건의 프로젝트에 약 811억 위안 투자되었으며, 업종별로 △환경종합처리 △생태관련 기타 △습지보호 등 분야에 프로젝트가 시행됨.
- [비중] 생태 및 환경과 관련한 업종은 3건으로 환경종합처리 38건, 습지보호 4건, 생태관련 기타 4건으로 나타나 각각 전체의 82.6%, 8.7%, 8.7%로 집계됨.
- [투자규모] 환경종합처리에 대한 투자는 약 711억 위안, 생태관련 기타 프로젝트에 대한 투자는 약 59억 위안, 습지보호 프로젝트에 관한 투자는 약 40억 위안으로 나타나 각각 전체의 87.8%, 7.3%, 4.9%로 집계됨.
- <2차 PPP 시범 프로젝트>와 비교시 △습지보호 △생태관련 기타 분야에 총 33건의 새로운 프로젝트가 추진될 예정이며, 투자규모는 약 539억 위안임.

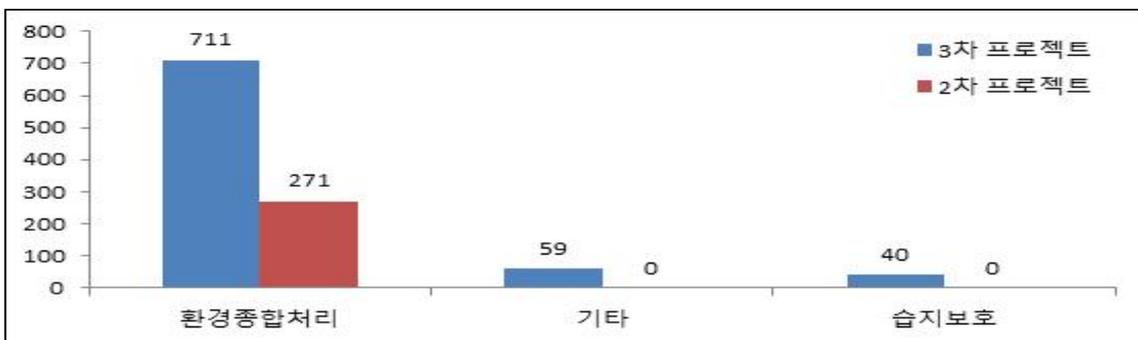
그림 12. <3차 PPP 시범 프로젝트> 생태 및 환경 산업 업종에 대한 분포 및 비율



자료: 그림 4와 동일.

그림 13. <3차 PPP 시범 프로젝트>와 <2차 PPP 시범 프로젝트> 생태 및 환경 산업 업종 투자규모 비교

(단위: 억 위안)



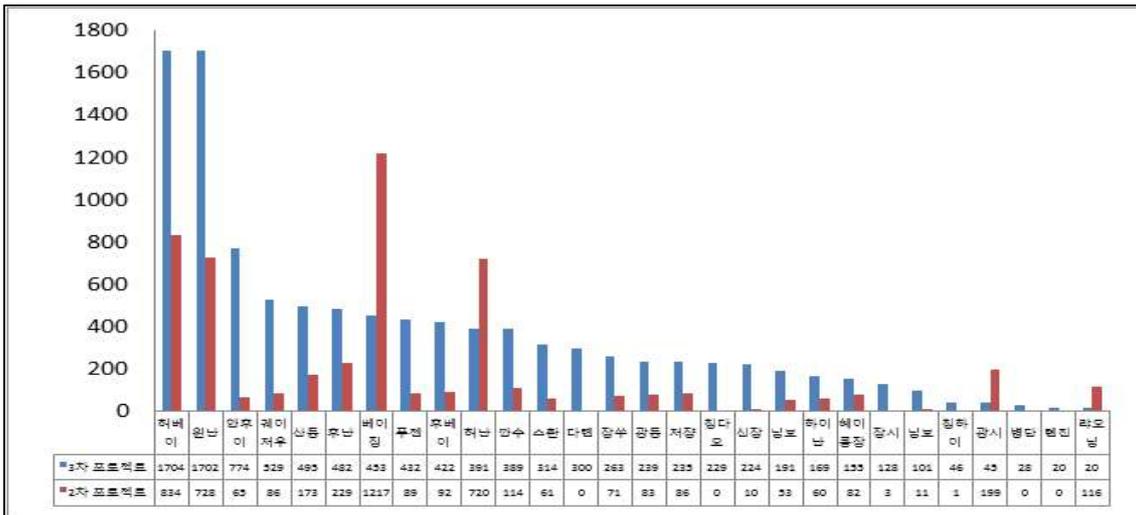
자료: 그림 4와 동일.

라. 지역별 현황

- <3차 PPP 시범 프로젝트>는 전국의 22개 성(省), 4개 자치구, 3개 직할시, 중앙직속 증점개발 도시(计划单列市)⁹⁾, 신장(新疆)생산건설병단(兵团)¹⁰⁾ 등 34개 지역에서 추진될 예정임.
- [비중] 프로젝트를 가장 많이 추진하는 지역은 산둥(山东), 윈난(云南), 안후이(安徽), 허베이(河北)성 순으로, 상위 5개 도시의 비중이 전체 프로젝트의 43.8%를 차지함.
- 중서부 지역은 상대적으로 동부지역에 비해 자금력이 약하기 때문에 PPP 모델을 통해 자금압력을 완화시킬 것으로 보이며, 허난(河南), 광시(广西), 랴오닝(辽宁)성과 닝보(宁波)시 등 4개 지역의 프로젝트는 <2차 PPP 시범 프로젝트>에 비해 급격히 줄거나 소폭 감소함.
- [투자규모] 허베이(河北) 약 1,704억 위안, 윈난 약 1,702억 위안, 안후이 약 774억 위안, 구이저우(贵州) 약 529억 위안, 산둥성 약 495억 순으로 투자규모가 높게 나타났으며, 상위 5개 지역이 전체 투자규모의 44.4%를 차지함.
- <2차 PPP 시범 프로젝트>와 비교 시 대부분 지역의 프로젝트 투자 규모는 크게 증가한 반면, 베이징(北京), 허난(河南) 지역의 투자규모는 급격히 감소하였음.

그림 14. <3차 PPP 시범 프로젝트>와 <2차 PPP 시범 프로젝트>의 주요 지역별 투자규모 비교

(단위: 억 위안)



자료: 그림 4와 동일.

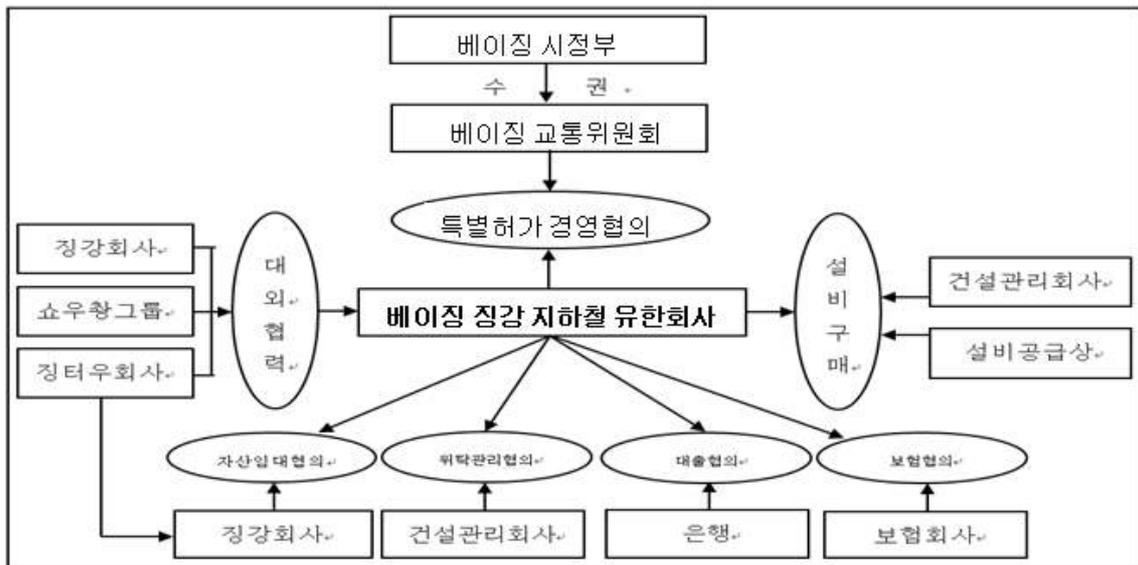
- 9) 행정체계는 그대로 유지하면서 경제체제와 관리 권한은 독립성을 유지한 성(省) 급에 준하는 도시를 말하며, 현재 다롄(大连), 칭다오(青岛), 닝보(宁波), 샤먼(厦门), 선전(深圳) 등 5개 도시가 운영되고 있음.
- 10) 공산혁명 시기의 인민해방군을 전신으로 하는 신장지역의 독특한 생산조직으로 중국 서부 신장 전 지역의 경제활동 분야를 장악하고 있는 조직, 병단은 변경 수비 임무를 띤 준군사적인 기관으로 토지개혁, 도로 등의 기간시설 건설과 새로운 산업 및 광산 개발 등의 주요한 경제적 임무 또한 맡고 있음.

3. 주요 사례

가. 베이징(北京)시 지하철 16호선

- 베이징시 지하철 16호선은 2015년 11월 28일 홍콩에서 열린 베이징시 지방정부, 베이징시 교통위원회와 베이징 징강(京港)지하철 유한회사 등이 「베이징 지하철 16호선 프로젝트 특별허가협약(北京地铁十六号线项目特许协议)」 체결을 시작으로 추진되었으며, <2차 PPP 시범 프로젝트>에 선정됨.
- 베이징 징강지하철 유한회사 왕샤오지(王绍基) 사장은 베이징시 지하철 16호선의 시공은 그동안의 PPP 프로젝트 경험을 바탕으로 △EPC 공정¹¹⁾ △토지자원 개발 △전문 투자자금기구 설립 등 전통적인 PPP 방식을 혁신하며 추진할 것이라고 설명함.
- 총 거리 47.3km² 총 사업비 495억 위안 규모의 베이징시 지하철 16호선은 2015년부터 3년간 시공될 예정으로, 북부구간은 2016년 12월, 남부구간은 2018년 말 개통을 목표로 하고 있으며, 단계별 추진을 위해 [그림 15]와 같이 설계함.

그림 15. 베이징시 지하철 16호선 건설을 위한 PPP 프로젝트 설계방안



자료: 「PPP项目案例：江苏锦江海绵城市建设PPP项目」(2016), 「PPP创新结构」. (9月20日)

11) Engineering Procurement Construction의 약자로 대형 건설 프로젝트나 인프라사업 계약을 따낸 사업자가 설계와 부품, 소재 등을 조달하여 공사를 윈스톱으로 제공하는 형태의 사업을 지칭함.

- 베이징 시정부로부터 수권을 부여받은 베이징시 교통위원회와 베이징 징강지하철 유한회사, 쇼우창(首创) 그룹, 징터우(京投) 회사 등이 대외협력경영 계약을 체결하여 PPP 프로젝트 회사 특수목적법인(SPV)인 베이징 징강지하철 유한회사를 설립함.
- 베이징시 교통위원회와 협의하여 자본금 130억 위안을 포함한 총 324억 위안의 투자금액을 조성하고 베이징 징강지하철 유한회사는 대출 등의 형식으로 120억 위안을 추가 조성, 잔여 기타 자본금은 징터우 회사에서 출자하여 프로젝트를 추진함.
- 한편 원활한 EPC 공정을 위해 건설관리(建管) 회사 및 설비공급상과 유기적인 협력관계가 이루어질 수 있도록 다자협의체를 구성하고 △자산임대 △위탁관리 △대출 △보험 등 각 부문에 대한 협의가 원만히 이루어질 수 있도록 은행 및 각 회사들과 지속적인 협력체제를 유지함.

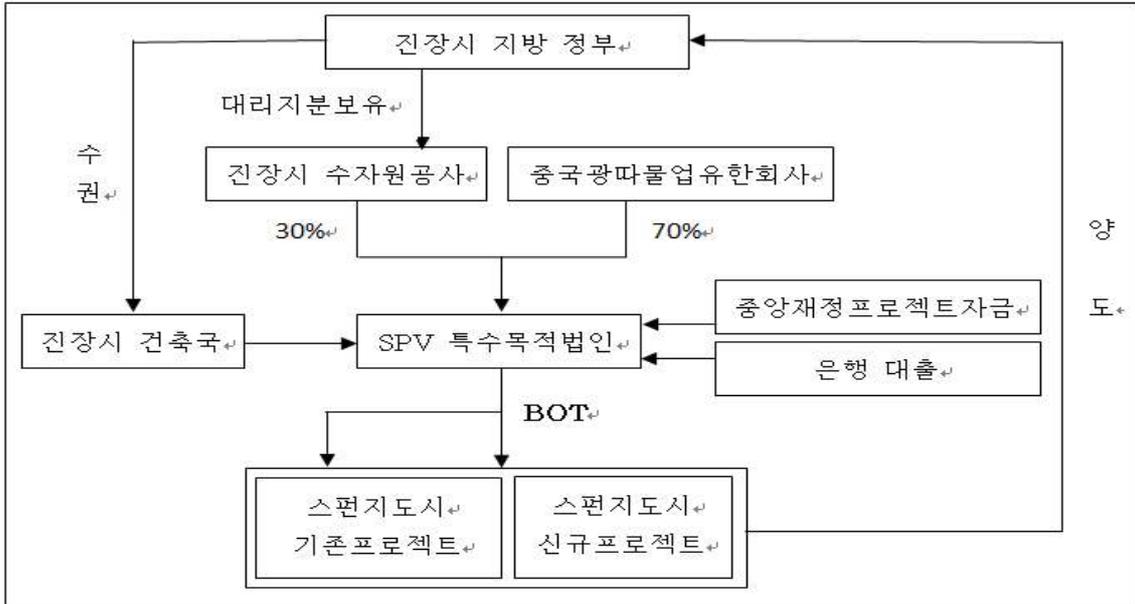
나. 장쑤(江蘇)성 진장(錦江)시 스펀지도시¹²⁾

- 진장시 스펀지도시는 2015년 4월 재정부가 발표한 「2015년 스펀지도시 건설 시범도시 심사에 관한 통지(关于组织申报2015年海绵城市建设试点城市的通知)」¹³⁾를 통해 추진되기 시작하여 <2차 PPP 시범 프로젝트>에 선정됨.
- 주택건설부 루커화(陆克华) 부부장은 스펀지도시 프로젝트를 시범도시에서 중점 추진 후 이를 토대로 전국적으로 확산할 계획임을 밝히며, 진장시를 포함한 우한(武汉), 난닝(南宁)시 등 16개 도시에 중앙재정에서 3년간 865억 위안을 지원하고, PPP 방식으로 재원을 충당할 계획을 밝힘.
- 또한 스펀지 도시건설에 대한 중·장기 신용대출 지원을 독려하고, 대출업무를 확대하는 한편, 조건에 부합하는 기업에 대해서는 △채권발행 △자산증권화 △프로젝트 어음 등을 통해 자본을 모을 수 있도록 지원할 것이라고 밝힘.
- 총 면적 33.5km² 총 사업비 약 13억 8,500억 위안 규모의 진장시 스펀지도시 프로젝트는 2015년부터 3년간 시공될 예정으로, 향후 강우량의 70%를 축적·저장하여 활용할 계획이며, 단계별로 추진이 가능하도록 [그림 16]과 같이 설계함.

12) 원시적인 지형을 조성해서 빗물이 생태에 침투되도록 하고 식생, 토양, 습지 등이 자연적 수질 정화 및 축적 기능을 발휘하도록 하여 도시가 스펀지처럼 빗물을 흡수하고 방출하는 기능으로 유연하게 환경변화에 적응하고, 자연재해에 대처하도록 만드는 도시를 지칭함.

13) 스펀지도시 시범지역으로 선정된 도시는 치엔안(迁安), 바이청(白城), 진장(锦江), 자싱(嘉兴), 츠저우(池州), 샤먼(厦门), 핑샹(萍乡), 지난(济南), 허피(鹤壁), 우한(武汉), 창더(常德), 난닝(南宁), 충칭(重庆), 수이닝(遂宁), 궈안(贵安)신구와 시시엔(西咸)신구 등 16개 지역임.

그림 16. 진장시 스펀지 도시 건설을 위한 PPP 프로젝트 설계 방안



자료: 「PPP项目案例：江苏锦江海绵城市建设PPP项目」(2016), 「PPP创新结构」. (9月20日)

- 진장시 지방정부로부터 대리 지분 보유를 부여받은 진장시 수자원회사는 중국광따(光大)물업(水业) 유한회사와 각각 30%, 70%를 출자하여 특수목적법인(SPV)을 설립하고, 진장시 지방정부로부터 수권을 부여받은 진장시 건축국을 프로젝트 시행기관으로 지정함.
- 특수목적법인(SPV)에서 4조 6,200억 위안을 투자하고, 향후 9조 2,300억 위안을 중앙정부 지원과 용자를 통해 마련하여 계약기간 23년 내 오수처리 및 정부구매 서비스 부문에서 원금을 회수할 계획임.
- 또한 기존에 추진되어온 프로젝트는 방식을 변경하지 않고 그대로 진행하지만, 신규 스펀지도시 프로젝트는 BOT 방식¹⁴⁾을 독려하여 추진하도록 할 예정임.

■ △침투 △저장 △정화 △활용 △배수 등의 시설을 종합적으로 완비한 진장시 스펀지도시가 조성되면 도시개발 및 건설이 생태환경에 미치는 영향을 최소화하고, 강수량의 70%를 수집·활용할 수 있을 것으로 전망됨.

- 중국국제경제교류센터 정보부 왕권(王军) 부부장은 비가 오면 도시 전체가 물바다로 변하는 이른바 ‘칸하이(看海)’ 현상을 해결하고, 강수량 차이로 인한 문제 등을 해결하기 위해 도시에 빗물 활용시설을 설치하여 이를 통해 수자원 활용도를 제고할 것이라고 언급함.

14) Built-Own-Transfer의 약자로 도로, 항만, 교량 등의 인프라를 건조한 시공사가 일정기간 이를 운영해 투자비를 회수한 뒤 발주처에 넘겨주는 수주방식으로, 건설(Build)하여 소유권을 취득(Own)한 후 국가에 귀속시키는 기부채납 방식(Transfer)을 말함.

- 진장시 주택건설부 후젠(胡坚) 부국장은 진장시 스펀지도시가 완공되면 기존의 스펀지도시 기능뿐 아니라 △비즈니스 △금융 △문화 △관광 등 종합도시로서의 기능 및 역할을 수행하게 될 것이라고 전망함.
- 또한 △토지양도 수입의 급감 △지방정부 용자난 △경제성장률 둔화 등 다양한 요인으로 인한 지방정부 재정투입이 어려운 가운데, 자금부족 문제 해결을 위한 PPP 방식은 진장시 스펀지도시 건설을 정상적으로 추진할 수 있을 것이라고 설명함.

4. 관련 평가

■ 재정부가 이번에 발표한 <3차 PPP 시범 프로젝트>는 기존 시범프로젝트에 비해 투자 규모가 크고, 민간투자 회복을 위해 대규모 프로젝트를 많이 포함하고 있음¹⁵⁾.

- <3차 PPP 시범 프로젝트>는 <2차 PPP 시범 프로젝트>의 6,589억 위안보다 77% 증가한 1조 1,700억 위안으로 투자규모가 크며, 특히 대규모 프로젝트가 많이 포함됨.
- PPP사업은 민간투자를 유도하기 적합한 모델이므로, 민간투자를 촉진하기 위해 대규모 프로젝트가 많이 포함됨.

■ 재정부 PPP 센터 한빈(韩斌) 부주임과 국가발전개혁위원회 투자연구소 체제(体制)정책실 우아핑(吴亚平) 주임은 ‘세미나¹⁶⁾’에서 중국의 PPP 전망에 대해 다음과 같이 설명함.

- [한빈 부주임] 중국의 PPP는 2014년을 기준으로 2014년 이전을 PPP 1.0, 2014년 이후를 PPP 2.0시대라고 소개. 과거에는 건설과 자금조달에 역점을 두고 행정관할 부처에서 개별적 분야에 간헐적으로 추진 반면, 현재는 중앙정부의 주도하에 여러 부처간 종합적으로 추진해 투명성을 확보했다고 설명함.
- 또한 PPP 사업에 민상법과 행정법을 도입하여 평등한 지위를 부여하도록 하였으며, 선진국의 이점을 벤치마킹 하는 등 국제교류에도 적극적으로 참여해 노하우를 공유함으로써 개혁의 역할을 더욱 부각시킬 것이라고 강조함.
- [우아핑 주임] PPP 사업은 중국경제가 중·고속 성장하고 있는 현 시점에 새로운 돌파구가 될 것이며, 국가마다 상이하겠지만 중국은 세계에서 가장 큰 PPP 시장인 만큼 수요가 더욱 늘어날 것으로 전망함.
- 하지만 투자자와 사용자의 미스매치, 현(县)급 도시 재원부족 및 PPP 사업지원 부족, 낮은 투자회수율, 높은 리스크 등을 이유로 재원이 충분한 대도시 위주에 집중된 점을 지적하면서, 도시화 및 인프

15) 『第三批示范项目分析报告』(2016), 『财政部政府和社会资本合作中心』(10月13日)

16) 주중국대한민국대사관이 주최한 ‘한·중 민관협력(PPP) 세미나(韩中政府和社会资本合作研讨会)’가 2016년 12월 20일 베이징 캄핀스키 호텔(凯宾斯基北京)에서 개최됨.

라가 필요한 서부지역에 집중될 필요가 있다고 강조함.

- 또한 대규모 투자금이 민간 자금으로 대체돼 정부의 부담이 어느 정도 줄어들 것으로 보이나, 공익성 사업은 사업 그 자체에서 수익이 나지 않기 때문에 정부보조금을 반드시 필요로 하며, 정부구매 서비스를 통한 수익에 의존할 수밖에 없는 문제점을 제기함.

■ 중국국제경제교류센터 경제연구부 리유상동(刘向东) 부연구원은 기초시설 및 인프라 건설을 위한 PPP 방식은 실물경제 활성화와 경제개혁 및 도시화 진행에 있어 반드시 필요하다고 설명하면서 정부와 기업이 서로 윈윈할 수 있는 제도적 장치가 시급하다고 강조함.

- 리유상동(刘向东) 부연구원은 민관사업 방식과 관련한 전문적인 법률이 완전하지 않고, 정부 차원의 종합정보 PPP 플랫폼은 있으나 체계적인 PPP 관리기구가 없는 등 민간 기업에 대한 여러 제도적 보완이 필요하다고 강조함.
- 그동안 국무원 회의에서 'PPP 입법' 등 관련 규정에 대한 회의를 수차례 진행해왔으나 합의된 규정을 도출하지 못하였음.
- 향후 국무원 법제관공실은 PPP 입법에 대한 전문가 좌담회 등을 통해 관련 규정 보완에 속도를 낼 것으로 보임.

■ 이번에 재정부가 발표한 <3차 PPP 시범 프로젝트>의 실행을 위해 민관협력 사업이 더욱 속도를 낼 것으로 전망되며, 중앙 및 지방 정부가 적극적으로 PPP사업을 지원하고 있어 실질적인 경기부양 효과가 기대됨.

- 따위에(大岳)컨설팅 진용상(金永祥) 사장은 <3차 PPP 시범 프로젝트>의 실행으로 실질적인 경기부양 효과가 기대되며, 2017년 상반기 중국의 경제성장을 주도할 것으로 전망함¹⁷⁾.
- 웨이인(瑞银)증권 가오팅(高挺) 수석 이코노미스트는 중앙정부의 주도하에 민관협력 사업이 더욱 속도를 낼 것으로 전망하면서 중앙 및 지방 정부 모두 민관협력 사업을 대대적으로 지원하고 있으며, 상하이 증권거래소 역시 △채권 발행 △자산증권화 △상장 등의 방식으로 지원할 것으로 기대함.
- 하지만 민관협력 방식은 장기 사업으로 높은 리스크와 프로젝트 진행 중 변수가 많기 때문에 프로젝트가 투자로 이어질 수 있도록 철저한 관리감독 및 지속적인 모니터링이 매우 중요함.

[참고자료]

『财政部披露首批30个PPP示范项目总投资额约1800亿』. 2014. 『第一财经日报』. (12月5日)

『首批PPP示范项目名单』. 2015. 『财政部政府和社合作中心』. (4月2日)

『北京地铁16号线融资创新』. 2015. 『网络来源』. (8月19日)

17) 『财政部第三批PPP示范项目516个, 11708亿投资额』.(2016). 『财税大观』 (10月13日)

- 「第一批政府和社会资本合作示范项目公布」. 2015. 『会计网』. (9月29日)
- 「第二批206个PPP示范项目面世」. 2015. 『中国证券网』. (9月30日)
- 「京港地铁PPP模式投北京地铁16号线获30年运营权」. 2015. 『中国新闻网』. (11月28日)
- 「国家发改委吴亚平：“好的PPP”不存在“融资”问题」. 2015. 『飞扬网』. (12月14日)
- 「PPP模式理论阐释及其现实例证」. 2015. 『财政税收与资本市场』. (总第251期)
- 「政府和社会资本合作在健康领域的应用」. 2015. 『中国卫生经济』. (总第394期)
- 「财政部PPP示范项目落地率接近五成」. 2016. 『中国财经报』. (7月14日)
- 「财政部第三批PPP示范项目516个, 11708亿投资额」. (2016). 『财税大观』. (10月13日)
- 「发改委推介PPP项目签约项万亿首批签约率57.8%」. 2016. 『证券日报』. (8月24日)
- 「中国PPP的现状与未来发展」. 2016. 『透视地方债专题』. (9月)
- 「PPP项目案例：江苏锦江海绵城市建设PPP项目」. 2016. 『PPP创新结构』. (9月20日)
- 「财政部第二批PPP示范项目名单」. 2016. 『财政部政府和社会资本合作中心』. (9月29日)
- 「第三批示范项目分析报告」. 2016. 『财政部政府和社会资本合作中心』. (10月13日)
- 「第三批财政部PPP示范项目全名单」. 2016. 『新华网』. (10月13日)
- 「第三批政府和社会资本合作示范项目名单」. 2016. 『财政部政府和社会资本合作中心』. (10月13日)
- 「投资总额逾1.17万亿, 中国第三批PPP示范项目出炉记」. 2016. 『中国经济周刊』. (10月24日)
- 「我国PPP模式发展的现存问题及对策研究」. 2016. 『长春金融高等专科学校学报』. (总第126期)
- 「全国PPP项目总投资已超2万亿」. 2016. 『北京南报』. (10月31日)
- 「政府和社会资本合作 (PPP) 项目投资风险及其对策」. 2016. 『福建建筑』. (洞底220期)
- 「“一带一路”大实践」. 2016. 机械工业出版社

자료 정리: 중국인민대학 경제학원 박사과정 한동균 (handongjun@hotmail.co.kr)