

중국 PPP 시장 전망과 시사점

- 中 PPP(민관협력사업), 새로운 도약의 기회로 -

이만용 수석연구원, 철강연구센터 (danieli@posri.re.kr)

김창도 수석연구원, 동향분석센터 (jincd@posri.re.kr)

목차

1. 중국 PPP 현황
2. 중국 PPP 시장 전망
3. 외자기업의 중국 PPP 참여사례
4. 시사점

Executive Summary

- 최근 중국 정부가 인프라 건설의 주요 추진 방식으로 PPP(Public-Private Partnerships) 모델을 도입함에 따라 관련 프로젝트 급증 추세
 - '17년 9월 재정부(財政部) PPP센터에 등록된 프로젝트 수는 14,220건으로 '16년 1월 이후 분기당 1천 건 이상 증가, 실행률은 21.7%에서 35.2%로 상승
 - 중국 지역 전체에서 공공서비스, 교통인프라, 생태환경, 관광 부문 등을 중심으로 추진 중이며 민간과 외자 참여 확대에 참여주체 다양화
 - 중국 정부가 PPP 모델을 도입한 배경은 지방정부채무 급증으로 재정적자율이 관리목표치인 GDP 대비 3% 선을 상회, 경제성장방식 전환 및 산업구조조정에 따른 민간투자 위축에 대비하기 위함
- 도시화 추진에 따른 인프라 투자 수요 확대에 PPP 시장 지속 성장 전망
 - GIH(Global Infrastructure Hub)는 향후 10년간 중국 도시화 진척에 따른 인프라 투자수요가 U\$9.29조에 달해 세계 전체의 1/3 비중을 차지할 것으로 예상
 - 중국 정부가 지방 재정수입의 10% 한도 내에서 PPP 추진을 허용함에 따라 2017년 기준 연간 U\$2.07조의 사업 추진 가능
 - 중국 정부는 PPP의 진일보 확대를 위해 관련 제도 정비와 동시에 외자에 대한 차별적 조치 철회, 나아가 일대일로 건설에도 외자 협력 PPP 모델 적용 시사
- 중국 PPP 시장 확대에 대한 기대로 외자기업들은 활발한 사업기회 모색과 동시에 사업선정, 출자구조 및 수익모델 선택에 리스크 회피 장치 마련
 - 외자기업들은 신규 건설보다는 기존 자산에 대한 이전, 확장 및 위탁 운영권 획득 중심으로 사업을 선정, 다단계 지분합작 통해 리스크 분산
 - 또한 정부가 비용을 부담하거나 최저수익률을 보장하지 않을 경우 배타적 사업권 명시, 공급가격 사전 확정 및 재협상권 요구
- 국내기업들의 중국 PPP 사업 참여기회 발굴을 위해 정부와 기업 간 긴밀한 협력 모델을 구축할 필요
 - 정부 차원에서는 중국 PPP 관련 정보에 대한 수집, 분류, 활용을 위한 DB를 구축함과 동시에 양국 간 투자협정을 업그레이드 시킬 필요
 - 국내기업들은 다양한 주체 간 파트너십 구축 및 운영, 리스크 통제 위한 단계별 사업 확장 모델 정립, 해외 네트워크를 활용한 '일대일로' 주변국 PPP 사업기회 발굴 필요

1. 중국 PPP¹ 현황

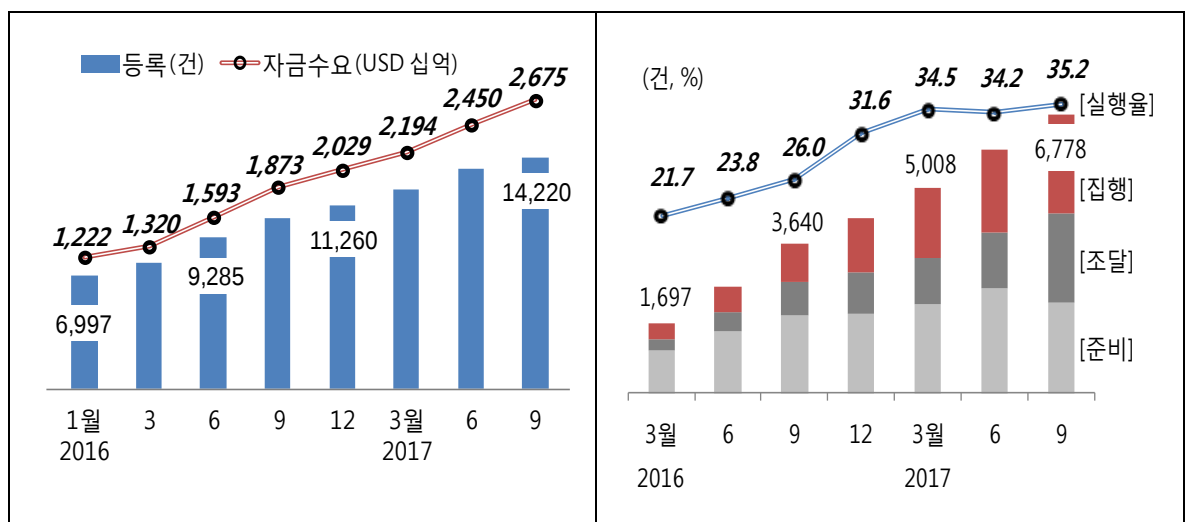
□ (현황) 중국 PPP 시장이 급성장하는 가운데 적용범위 확대 및 참여주체 다양화

○ 2016년 이후 중국 PPP 프로젝트는 양적으로 빠른 성장세 구가

- 2017년 9월 재정부 PPP센터에 등록된 프로젝트는 14,220건으로 2016년 1월 이후 분기당 1천 건 이상 증가, 예상 투자규모는 U\$2.68조에 달함
- 등록 프로젝트를 추진단계로 구분하면 2017년 9월 현재 집행단계에 진입한 프로젝트 수는 6,778건, 실행률은 35.2%로 빠른 상승세

〈 PPP 등록건수와 자금수요 〉

〈 프로젝트 단계별 비중 추이 〉



주: 중국 재정부는 PPP의 진행단계를 식별-준비-조달-집행-이전 5단계로 구분, 집행 이후 단계를 '실행구간'으로 보고 있음(실행률=집행·移轉 단계 Pjt. 數/준비이후 단계 Pjt. 數)

자료: 财政部PPP中心, '全国PPP综合信息平台项目库季报'(2017)

○ 중국 전역에서 공공서비스, 교통인프라, 생태환경, 관광 부문 등을 중심으로 추진 중. 민간과 외자 참여 확대로 참여주체 다양화

- PPP 모델은 중국 31개 省級 행정구역(홍콩, 마카오 제외) 전체로 확산, 그 중 귀주, 운남 등 서부와 호남, 하남 등 중부 지역 비중이 상대적으로 高

¹ 중국 재정부(2014): 기초 인프라 및 공공서비스 분야에서 정부와 민간 자본의 장기합작관계로 민간이 설계, 건설, 운영, 유지의 책임을 지고 정부가 합리적 수준의 수익성을 보장하는 모델로 정의

- 분야별로는 市政 공공서비스, 교통, 생태·환경 부문이 전체의 58.6% 차지. 그 밖에 관광, 의료보건, 교육 부문도 상대적으로 높은 비중 차지
- 참여 주체별로는 국유기업이 58%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 내자 민영기업은 34.7%, 외국계는 4.4%로 상대적으로 저조

□ (배경) 재정 리스크 완화 및 투자 활성화 통한 성장 유지 필요성

○ 재정적자 확대 및 지방정부 채무 증가로 정부 채무 리스크 증대

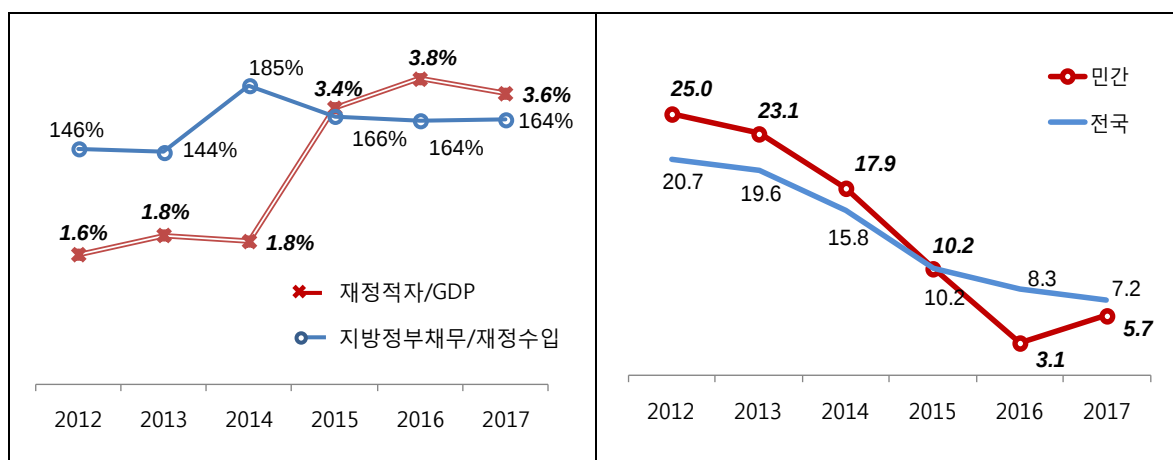
- 중국 정부의 재정적자율은 2014년까지 1%대를 유지해 왔으나 경제성장 둔화 및 재정지출 확대로 2015년 이후 관리 목표치인 3% 線을 상회
- 동일기간 동안 지방정부 채무는 RMB 9.6조에서 RMB 16.5조로 증가, 지방 재정수입 대비 채무 비중은 164.2% 기록

○ 경제성장방식 전환 및 구조조정 과정에서 민간 투자 위축 심화

- 시진핑 집권 이후 기존 투자-수출 주도의 성장방식을 소비 주도로 전환함에 따라 투자의 성장기여도는 60%대에서 최근 30%대로 추락
- 또한 글로벌 금융위기 이후 과잉공급능력을 해소하기 위해 실시한 구조조정 과정에서 민간 투자 급격히 위축
- 국유자본에 비해 상대적으로 높은 투자증가율을 보이던 민간투자는 산업 구조조정이 본격화된 2015년 이후 전국 평균을 하회

〈 재정적자율과 국채발행/GDP 〉

〈 투자 주체별 고정자산투자 증가율(%) 〉



자료: 중국 국가통계국

2. 중국 PPP 시장 전망

□ 중국은 향후 상당기간 동안 도시화 추진을 위한 인프라 투자 수요 확대로 PPP 시장 성장 지속 예상

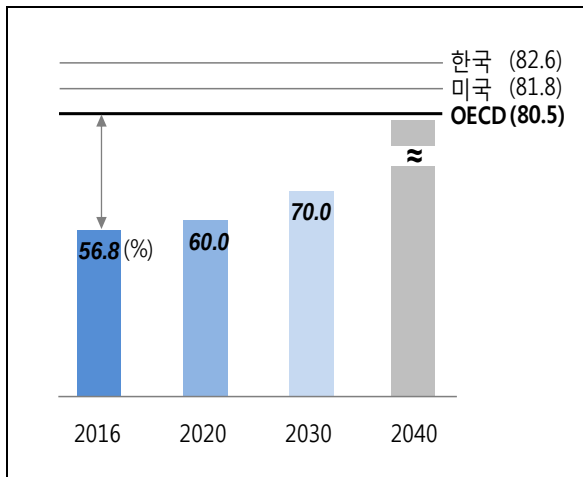
○ 2014년 중국은 향후 경제발전, 산업구조 고도화 및 국토 균형발전을 위해 도시화율 제고를 골자로 하는 <<신형도시화규획>> 발표

- 신형도시화는 농업, 생태, 환경 기반을 희생하지 않으면서 도·농 간 인프라 연결, 공공서비스 균등화를 실현하는 것이 목적
- 중국은 신형도시화를 위해 3단계 목표를 설정, 2020년까지 현 상태에서 중국과 1인당 GDP 수준이 비슷한 국가 평균인 60% 도달, 농촌지역에서 도시지역으로 약 1억 명 인구 이전
 - 2030년까지 도시화율을 70%로, 2040년까지는 현재 OECD 국가 평균 수준인 80%까지 제고할 계획

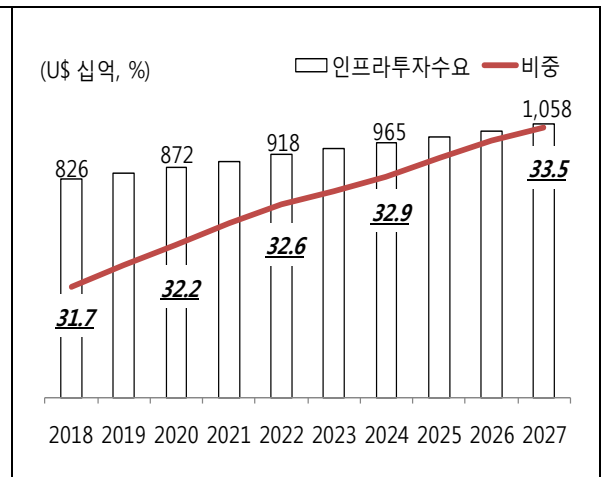
○ 중국의 도시화 진전으로 인프라 건설 수요는 지속적으로 확대될 것으로 보이며, 이에 따라 주요 수단인 PPP 시장도 동반 성장할 것으로 전망

- GIH(Global Infrastructure Hub)에 따르면, 도시화 진척에 힘입어 향후 10년 간 중국의 인프라투자는 U\$9.29조로 전 세계에서 차지하는 비중은 32.7%에 달할 것으로 예상
- 중국 정부가 지방 재정수입의 10% 한도 내에서 PPP 추진을 허용함에 따라 2017년 기준 연간 U\$2.07조의 사업 추진 가능
 - 중국 PPP 프로젝트의 평균 기대수익률을 7%로 적용하고, 프로젝트가 'zero 수익성'을 가정할 경우 정부 재정으로 전액 보전하는 상황
- 중국 정부는 에너지, 교통, 수리, 환경, 농림업 분야 대형 인프라와 상하수도, 도시교통, 교육, 문화 등 프로젝트에 가급적 PPP 방식 채택을 중용
 - 2016년 3월 중국 재정부는 공공서비스 부문에서 PPP 방식 확산을 위해 오수·쓰레기 처리장의 경우 강제 도입
 - 한편, 현금흐름 확보가 가능하고 운영조건을 갖춘 프로젝트에 대해서는 자금 지원을 중단하여 PPP 방식으로 전환 유도

< 중국 vs. 선진국 도시화율(2016) >



< 중국 인프라투자수요와 세계비중 >



자료: UN, "World Urbanization Prospects"(2017)

Global Infrastructure Hub, "Global Infrastructure Outlook"(2017)

□ 중국 정부는 PPP 제도를 정비하는 동시에 외자 참여를 촉진하기 위해 차별적 조치 철회, 나아가 일대일로 프로젝트에 확장 적용 시사

○ 중앙정부 차원에서 PPP의 확산을 위해 시범 프로젝트 추진, 재원 확대, 참여주체에 대한 차별금지 및 퇴출 기제 마련

- 재정부는 2016년 말부터 3차례에 걸쳐 총 697개의 시범 프로젝트를 선정하여 우선 추진, 4차 시범 프로젝트 선정 준비 중
- '16년 3월 재정부는 주요 은행과 공동으로 자본금 RMB1,800억 규모의 '중국PPP기금'을 설립하고 보험사의 PPP 사업 투자 제한을 완화
- 중앙정부는 PPP 프로젝트 규모에 근거하여 보조금을 지급하고 기존 사업을 PPP 방식으로 전환하는 경우에도 보조금 지급
- 기대수익률이 높은 PPP 중심으로 민간, 외자기업에 제안, 이들에 대한 기존 차별적 관행을 폐지하고 비국유기업 간 컨소시엄 구성을 지원
- 민간, 외자기업의 참여에 차별적 조항을 제시한 PPP 프로젝트에 대해서는 정부 자금 및 정책적 지원 중단
- '17년 2월 중국 정부는 추진 중인 PPP 프로젝트 관련 자산의 유동화 허용, 계약기간 만료 이후에도 지분 양도 및 자산유동화 등 제도 도입

- 지방정부들도 외국자본의 PPP 프로젝트 참여를 유인하기 위해 규제완화 및 우대정책 실시
 - 최근 후베이, 푸젠, 스촨 등 성(省)은 외국기업이 보건·복지 등 공공분야 진출 시 서비스업발전기금 지원 및 PPP 사업 참여를 독려
 - 후베이성은 역내 자유무역구역에 대한 외자기업의 진입 규제를 대폭 완화하는 한편 중국 내 최초로 외국자본의 PPP 진출 시 국내기업과 동등한 세수 및 우대정책 적용
 - 푸젠성은 에너지, 교통, 수리, 환경, 공공인프라 분야에 대한 외국자본의 참여를 독려하고 PPP 관련 우대 정책을 적용할 것을 명시
 - 스촨성은 외자에 대한 정부구매 허용 범위를 확대하는 한편 인프라, 공공서비스, 환경 및 농림업 분야 PPP 참여 시 특허경영, 재정보조 등을 통해 적정이익을 보장하고 시장진입 관련 차별 금지
- 시진핑 정권의 글로벌 전략인 ‘일대일로’ 건설에도 PPP 모델을 적극 도입하기로 결정
 - 2017년 1월 발개위는 ‘일대일로’ 주변국으로의 PPP 프로젝트 확산을 위해 외교부, 국자위, 인민은행 등 다수의 중앙 부처와 공동으로 대응체제 마련
 - 일대일로 주변국 인프라 건설과 관련하여 외국자본과의 협력을 강화하고 PPP 모델 확산을 통해 중국 기업의 해외진출을 촉진
 - ’17년 10월 재정부, 상무부 산하 연구기관과 국가개발은행, 수출입은행은 공동으로 ‘일대일로 PPP발전연구센터’를 발족
 - 기존에 추진한 프로젝트에 대한 사례분석을 통해 일대일로 주변 지역에서 PPP 프로젝트의 확산을 위한 이론적 근거 마련
 - 중국을 비롯해 주변국 정부에 일대일로 추진과 관련하여 컨설팅서비스를 제공하고 법규 및 정책에 대한 연구를 통해 PPP 확산 환경 조성
 - 외자를 포함한 다양한 주체와의 협력을 통해 프로젝트의 순조로운 실행을 촉진하고 시범 프로젝트에 대한 관리감독 기능 강화

3. 외자기업의 중국 PPP 참여사례

□ 중국 PPP 시장 확대 및 관련 제도 개선에 대한 기대로 외자기업들은 활발한 사업기회 모색과 동시에 리스크 회피 위한 장치 마련에 주력

○ 외자기업들은 제도적 리스크를 회피하기 위해 대상사업의 선정, 출자구조 및 수익모델 선택에 있어 보수적인 방식으로 접근

- 사업모델: 신규 건설보다는 기존 자산에 대한 이전, 확장건설 및 위탁 운영권 획득 중심으로 사업 전개
 - 충칭, 다렌, 핑후 PPP 프로젝트는 모두 기존 자산에 대한 이전 및 운영이 핵심이며, 부분적으로 확장 건설이 포함됨
 - 다렌 지하철 프로젝트와 같이 대규모 자금이 소요되는 경우, 외국자본은 소지분 투자를 통해 위탁운영자로 참여하는 O&M 방식 채택
- 출자구조: 다중 자본 합작을 통해 리스크 분담, 높은 지분 보유로 사업주도권 확보
 - 1차적으로 역외 자본 간 합작법인을 설립하고, 2차적으로 중국 내 자본과 컨소시엄을 구성, 다시 정부 출자사와 공동으로 SPV(Special Purpose Vehicle)를 설립하는 다중 자본 합작을 통해 리스크 분산
 - 충칭, 다렌, 핑후 프로젝트에서 외자 포함 민간 사업 주체의 지분율은 각각 60%, 51%, 100%로 높은 지분율을 통해 프로젝트의 주도권 확보
- 수익방식: 정부가 비용을 부담하거나 최저수익률을 보장하지 않을 경우에는 배타적 사업권 약속, 공급가격 사전 확정 및 재협상권 요구
 - 외자가 M&A 방식으로 사업에 참여한 핑후 프로젝트는 정부가 비용을 부담하는 방식이며, 다렌 프로젝트는 정부 재정으로 최저수익률 6.5% 보장
 - 수혜자 비용부담 방식인 충칭 프로젝트는 계약기간 동안 배타적 사업권 약속, 공급가 사전 확정 및 가격 재협상권을 부여하는 등 수익 보장 장치 마련

	프로젝트	사업모델	출자구조	수익방식
①	충칭 북부 급수시설	TOT+BOT	Sino French Water 60%	수혜자 비용부담
②	다렌 전철 3호선	TOT+O&M	민간지분 51% (외자 5%)	최저수익률 보장
③	핑후 오수처리시설	ROT	SIIC 100%	정부 비용부담

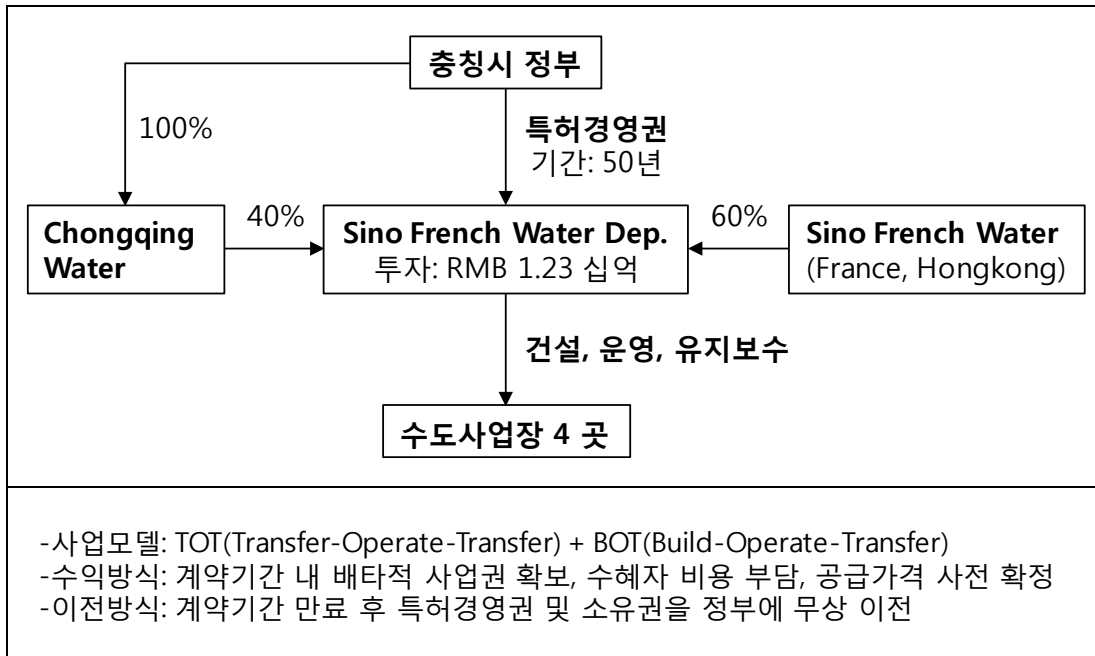
상세내용
별첨참조

4. 시사점

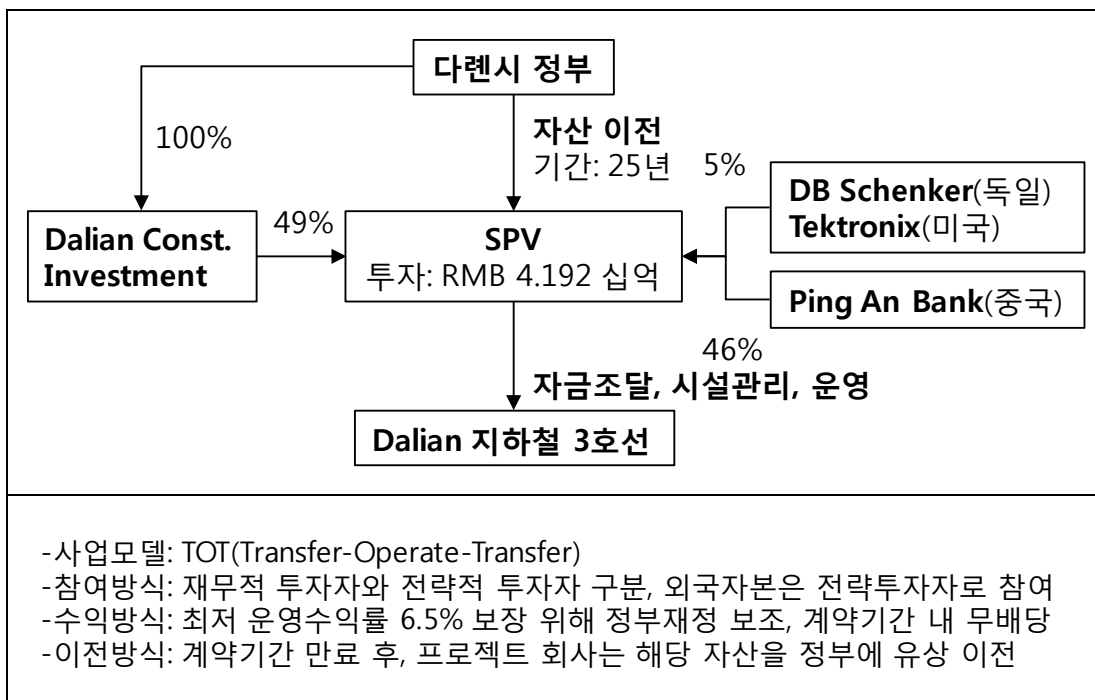
- 급성장하고 있는 중국 PPP 시장은 우리 기업들에게는 새로운 사업기회임. 따라서 기업, 정부 차원의 활성화 및 리스크 저감 장치 보완이 필요
 - 정부 차원에서 중국 PPP 관련 정보에 대한 수집, 분류, 활용을 위한 모니터링 및 조정 기능 활성화
 - 중국 현지에서 주재하고 있는 정부 차원의 네트워크 자원을 활용해 중국 PPP 관련 정보 DB 구축
 - 투자보호를 강화하기 위해 양국 간 투자협정을 진일보 보완할 필요가 있으며, 양국 지방정부 간 교류 네트워크를 활용한 사업기회 발굴
 - 또한 국내업체들의 해외 PPP 참여에 따른 리스크 저감을 위해 수출보험제도와 같은 안전 장치를 보완할 필요
 - 국내기업들은 다양한 주체 간 파트너십 구축 및 운영, 리스크 통제 위한 단계별 사업 확장 모델을 정립할 필요
 - 리스크 분산 차원에서 국내외 기업들과 다양한 컨소시엄 구성, 특히 국내 금융기관과의 협력체제 강화와 동시에 중국 내 파트너십 구축 노력 배가
 - 장기간에 걸쳐 대규모 자본이 소요되는 기간망 프로젝트보다는 도시 공공인프라 중심으로 수주, 점진적으로 사업 규모와 범위를 확대할 필요
 - 리스크가 상대적으로 큰 BOT, BOOT 등 신규건설 프로젝트보다는 기존 자산의 위탁운영, 유지, 서비스 중심의 O&M, TOT, ROT 등에 우선 집중
 - 중국 내 PPP 사업 경험을 ‘일대일로’ 주변국으로 확장 가능하며, 일대일로 주변국에 기 진출한 국내기업 네트워크를 활용한 사업기회 발굴 필요
 - ‘일대일로’ 구상은 주변 60여 개 국가를 망라하고 있어 자금 수요가 방대하고 문화적 차이로 인해 중국이 독자적으로 사업을 추진하는 데 한계
 - ‘일대일로’ 주변국을 중심으로 국내기업의 사업 네트워크를 활용하여 PPP 프로젝트를 선제적으로 발굴 및 추진하는 것이 필요
 - 중국 내 PPP 성공 경험을 바탕으로 중국 자본과 공동으로 ‘일대일로’ 주변국 인프라 프로젝트에 참여하는 방안도 함께 강구

[별첨] 외국자본의 진출 사례

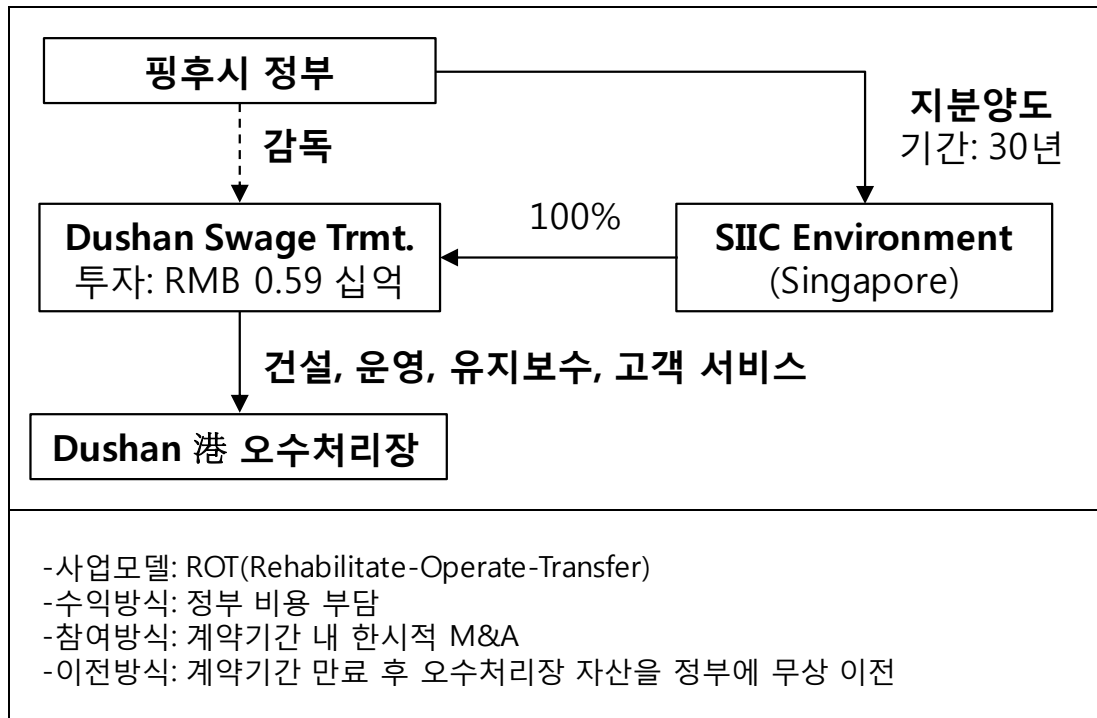
< 사례1: 충칭시 북부지역 급수 프로젝트 >



< 사례2: 다롄시 전철 3호선 프로젝트 >



< 사례3: 핑후시 동부지역 오수처리장 프로젝트 >



이 자료에 나타난 내용은 포스코경영연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.

[참고자료]

[보고서/논문]

财政部, “关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知”, 2014

财政部PPP中心, “全国PPP综合信息平台项目库第8期季报”, 2017

陈志敏, “中国的PPP实践: 发展、模式、困境与出路”, 中国社会科学院世界经济与政治研究所, 2015年, Working Paper

Asian Development Bank, “Public-Private Partnership Monitor”, 2017

Global Infrastructure Hub, “Global Infrastructure Outlook 2040”, 2017

JETRO, “中国における環境PPPプロジェクト概況”, 2017

Noriyoshi Ehara, “中国のPPPモデルの現状と期待”, 国際貿易と投資, Winter 2016

[홈페이지]

财政部PPP中心(www.cpppc.org)

发改委PPP专栏(tzs.ndrc.gov.cn/zttp/PPPxmknk)

中国'一带一路'战略研究院(obor.bisu.edu.cn)

[언론]

“中国发改委明确PPP项目流程 鼓励引导民间投资和外商投资参与”, Reuters, 2016年 8月 30日

“多省鼓励外资参与PPP项目 外资管理体制深化改革加速推进”, 经济参考报, 2017年 6月 12日

“外资政府社会合作 平湖首个外资PPP项目通过审批”, 嘉兴在线, 2017年 7月 25日