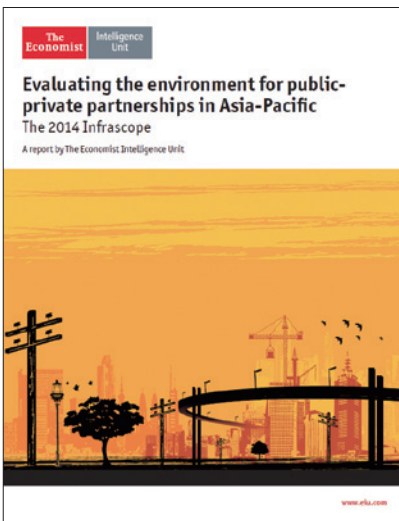




# 아시아태평양지역 민관협력 환경평가

이코노미스트 인텔리전스 유닛,  
2015. 4



The 2014  
Infrascope:  
Evaluating the  
environment for  
public-private  
partnerships in  
Asia-Pacific

Economist  
Intelligence Unit,  
2015

## 1. 개요

아시아 지역은 오늘날 가장 빠른 인구증가와 도시화를 겪고 있다. UN의 전망을 따르면 2050년까지 아시아에 8억 명의 인구가 추가되어 총인구가 52억 명에 달할 것이라 한다. 이 중 도시인구는 12억 명이 증가하여 아시아 인구의 54%, 총 33억 명이 도시에 거주할 것으로 예측하고 있다. 이러한 아시아의 도시 성장과 더불어 경제적 발전을 이끄는 세계적 리더로 아시아 태평양 지역의 국가들이 손꼽히고 있다. EIU는 이 지역의 국가들이 빠른 산업화와 도시화를 이루면서 ‘요소투입형(factor-led)’ 성장에서 ‘생산성(efficiency gains) 주도형 성장산업’으로 성장모델이 전환되고 있어 이러한 여건 변화에 발맞추어 에너지, 교통, 상하수도 와 같은 도시 인프라 시설을 시의 적절하게 확보하는 것이 국가 경쟁력 유지에 중요한 요소가 될 것으로 전망했다. 실제로 중국, 인도, 인도네시아 등 여러 국가가 인프라 시설 확충을 미래 발전 전략과 계획의 근간으로 삼고 있다. 문제는 신흥국 정부와 지방자치 기관들이 장기간에 걸쳐 고비용이 수반되는 기반시설 건설을 감당하기 위한 제도적, 재정적 역량이 부족하다는 점이다. 특히, 경제 환경 변화에 따른 위험부담, 적절한 새로운 기술의 도입에 관한 의사결정, 인프라 시설의 지속적인 운영 및 관리 방안 등 인프라 사업을 시행하기 위해서는 상당한 수준의 정부역량이 필요하다. 이런 상황에서 민관협력(public-private partnerships, PPP)은 정부의 재정적 부담을 낮추며 민간 부문의 전문성과 기술력을 도입하여 시의적절하게 도시기반시설을 확보

할 수 있는 효과적인 수단으로 등장하고 있다. 이에 따라 EIU는 ADB의 요청으로 아시아 태평양 지역에 각 정부가 장기적인 민관협력 사업을 지속가능하고 효과적으로 수행하는 데 필요한 역량, 즉 ‘민관협력준비도(PPP Readiness)’를 평가하고 올바르게 PPP 제도를 운용하는 방안에 대하여 가이드라인을 제시하고자 하였다<sup>1</sup>. 본 보고서는 각 국가가 민관협력 정책을 평가하고 개선할 방향을 제시하고자 만들어졌지만 해외 기관 및 기업이 평가 대상국가 혹은 지역의 투자환경을 평가할 수 있는 중요한 척도가 될 수 있다고 판단하여 주요 신흥국을 중심으로 PPP 관련 발전 현황을 살펴보았다.

## 2. EIU의 PPP 환경 평가지표

2015년 4월 발표된 2014년 아시아 태평양 지역의 민관협력(public-private partnerships, PPP) 환경 평가는 2011년 이후 두 번째 평가로 4개의 벤치마킹 국가의 민관협력 성공요인을 분석하고 이를 바탕으로 아시아 태평양 지역에 총 19개의 신흥국, 2개의 지방행정구역을 평가하였다<sup>2</sup>. PPP 환경을 평가하는 사업 범위도 주요한 도시 인프라 시설인 교통, 에너지, 수자원 및 상하수도 시설의 건설 및 운영 분야로 한정하였다.

EIU는 지속가능하고 효과적인 민관협력 사업을 도모하려면 민간 투자를 활성화 시키고 시민에게 편리한 기반시설

표1 평가대상국

분류	개수	국가	지방
벤치마킹국	4	호주, 영국, 한국, 일본	
아시아태평양 신흥국	15	인도, 필리핀, 중국, 인도네시아, 태국, 방글라데시, 카자흐스탄, 파키스탄, 몽골, 아르메니아, 파푸아뉴기니, 베트남, 키르기스스탄, 타지키스탄, 조지아	인도 구자라트주, 파키스탄 신드주

자료: EIU, 2015, Evaluating the environment for public-private partnership in Asia-Pacific, The 2014 Infrascope

표2 민관협력 환경 평가방식: 총 19개 지표에 대해 계량 및 질적 평가수행

평가 항목	비중	평가 지표
법과 규제	25%	- PPP 규제의 일관성과 질 - 효과적인 PPP 선택 및 의사결정 - 입찰과 계약변경의 공정성과 투명성 - 분쟁-조정 메커니즘
제도	20%	- 제도 디자인의 질 - PPP 계약, 홀드업(hold-up)과 수용문제 발생 가능성
운영 성숙도	15%	- PPP사업에 대한 정부의 계획 및 관리 능력 - 프로젝트의 우수성을 보장하는 기준과 방법론 - 규제 당국의 리스크 분산 기록 (risk-allocation record) - 교통, 수자원, 전기 양허(concession) 관련 경험 - 교통과 물 양허(concession) 관련 품질
투자환경	15%	- 정치적 왜곡/병폐(Political distortion) - 기업/비즈니스 환경 - 정치적 의지
금융시설	15%	- 정부의 비용지불 리스크 (Government payment risk) - 자본시장: 민간 인프라 금융 - 시장성 부채(Marketable debt) - 저소득 이용자를 위한 정부의 지원과 지불능력 (affordability)
지방행정 조정	10%	- 지방행정 조정

을 건설할 수 있는 종합적인 역량이 있어야 한다고 보았다. 이러한 역량은 벤치마킹 국가의 경험을 바탕으로 △ 민관협력이 가능하도록 하는 법과 규제, △ 민관협력 사업수행 관련 제도, △ 민관협력사업을 관리하고 운영할 수 있는 시스템, △ 국가 전반에 투자 및 기업환경, △ 적절한 금융시설과 정부의 위기관리 및 조정역량, △ 지자체의 역량 등 6개 항목으로 분류하였고 총 19개 지표로 평가되었다.

우선, 법과 규제 측면에서는 규제의 일관성과 우수성, 효과적인 사업을 선택할 수 있는 역량, 입찰과 계약변경 과정에서 공정성과 투명성, 분쟁을 조정할 수 있는 체계가 검토되었다. 둘째, 제도 측면에서는 제도의 우수성, 계약 체결 관련 각종 문제 발생 가능성을 살펴보았다. 셋째, 운영 성숙도 측면에서는 실질적인 사업수행 과정에서의 역량을 평가하는 것으로 정부의 사업 계획 및 관리 능력, 우수한 프로젝트

1 EIU는 아시아 태평양 지역뿐만 아니라 중남미 지역(2009, 2010, 2014), 동유럽과 독립국가연합 지역(2012)에도 유사한 연구를 수행한 바 있다.  
2 2011년 아시아 태평양지역 민관협력평가에서는 벤치마킹 국가 4개국을 포함하여 총 15개국, 1개 지방정부를 대상으로 평가하였고, 2014년 평가에서 4개 국가와 1개 지방정부가 추가되었다.

트를 평가하고 보상하는 방법, 기존 사업 수행과정에서 위험 분산 기록, 주요 기반시설 건설 경험, 교통과 수자원 양허 수준 등을 검토하여 평가하였다<sup>3</sup>. 넷째, 투자 환경 측면에서는 정치적인 왜곡/병폐, 비즈니스 환경, 정치적 의지<sup>4</sup> 등 외부적인 사업 환경을 평가하였고, 다섯째, 금융 측면에서는 정부에게 비용지급이 전가될 위기, 민간 인프라 금융 시장의 유무, 시장성 부재, 저소득 이용자를 위한 정부의 지원 역량을 중요한 요소로 보았다. 마지막 항목은 도시 인프라 개발의 중요한 사업 주체인 지방정부에서의 사업수행 및 조정 역량에 대한 평가이다. 법, 규제와 제도는 민관협력 사업의 성공에 가장 중요한 요소로 인식하여 전체 평가에서 45%의 비중을 차지하였다.

### 3. 주요 신흥국의 국가별 평가결과

민관협력사업 환경 평가결과는 100점을 기준으로 80점 이상은 성숙단계(호주, 영국), 60점 이상은 발전단계(한국, 일본, 인도), 40점 이하는 부상단계(중국 등 대부분 신흥국), 20점 이하는 초기 단계(타자키스탄, 조지아 등)로 나누어진다. 2014년의 평가 결과를 보면 몇 가지 종합적인 특징이 있다. 우선, 2011년과 비교하여 모든 신흥국의 종합적인 민관협력 사업역량과 환경이 높아졌다. 특히, 규제와 제도적 기반 마련에 성과가 높은 것과 비례하여 민관협력 사업 관련 계약 거래량도 이와 비례하여 많아져 초기 발전 단계에서 규제와 제도 마련이 민관협력 시장을 확대에 중요한 요소임을 반증하였다. 신흥국 중심으로 국가별 평가 결과를 살펴보면 인도의 민관협력 환경 수준이 발전단계로 가장 높으며, 필리핀의 민관협력 환경도 크게 개선되어 이번에 처음으로 발전단계에 진입하였다. 그 다음으로는 중국과 인도네시아가 뒤를 이었으며 이 4개 국가를 중심으로 민관협력 환경이 어떻게 발전되고 있는지 살펴보았다.

### ■ 인도

	2011	2014	전체순위	순위변화
전체점수	64.8	70.3	5	=
법과 규제의 틀	59.4	65.6	5	=
제도의 틀	66.7	66.7	4	=
운영 성숙도	70.0	87.5	1	+2
투자환경	52.3	60.8	13	-7
금융시설	72.2	72.2	6	=
지방행정 조정요소	75.0	75.0	3	-1

인도는 민관협력이 가장 활발하게 이루어지고 있는 국가로 이번 아태지역 민관협력 환경평가에서 다시 한 번 개발도상국 내 최상위권을 기록하였다. 인도는 지난 10년간 수 백 개의 민관협력사업(PPP 사업)을 성공시켰으며 대부분 에너지와 교통 인프라 분야에 집중되어 있다. 하지만 민관 협력에 대한 규제의 틀과 성숙도가 지방별로 달라 인도 중앙정부는 이러한 격차를 해소하고 정부의 패러다임을 '제공자적 정부'에서 '조력자로서의 정부'로 전환하고자 노력하고 있다<sup>5</sup>.

민관협력을 위한 중앙조정장치는 재무부에 속해있는 경제부(Department of Economic Affairs) 산하의 민관협력 부서(PPP Cell)에서 제공한다. 이 부서는 온라인 포털 사이트를 통해 규제나 제도적 역할, 민관협력 과정, 관련 사업에 대한 정보를 제공하고 있다. 또한, 인도 경제부는 국가적 수준에서 규제의 틀을 강화하고 민관협력 사업 추진을 위한 절차를 간소화할 필요성을 인지하고 2011년 민관협력법(PPP법)과 국가 수준의 민관협력 정책 초안을 만들었다. 이 초안은 아직 중앙과 지방정부 수준에서 대대적인 협의 단계에 있다. 이 밖에도 다양한 수준에 있는 공공 기관들의 역량 강화를 위해 2010년 말부터 국가 민관협력 역량강화 프로그램(National PPP Capacity Building Programme)을 꾸준히 운영하고 있다.

프로젝트 준비를 위한 자금은 인도인프라프로젝트개발

3 EIU의 민관협력 환경평가에서는 사업의 분야를 도시기반시설로 한정시켰다. 구체적으로 교통, 수자원 및 전기발전 및 공급 시설에 한정하고 있다. 또한, 민관 협력의 범위도 공공과 민관이 공동으로 수행하고 관리하는 사업으로 한정시켜 민간에 건설을 도급하거나 관리를 위임하는 형태는 제외하였다.

4 특히 신흥국은 선진국보다 정치적 의지가 민관협력 사업의 성패에 큰 영향을 미친다고 한다.

5 예를 들어 구자랏(Gujarat)주, 마하라시트라(Maharashtra)주, 안드라 프라데시(Andhra Pradesh)주는 그들만의 민관협력 관련 법률과 정책, 그리고 끝물같은 경험을 보유하고 있다.

기금(India Infrastructure Project Development Fund, IIPFD)으로부터 받을 수 있고, 프로젝트 제안은 가장 먼저 경제부 산하 민관협력 부서의 검토를 받은 뒤 민관협력승인 위원회(PPP Approval Committee, PPPAC)와 부문별 해당 기관으로부터 검토를 받는다. 하지만 전문가들은 비교적 견고한 프로세스에도 불구하고 프로젝트에 대한 수요와 실제 가능한 자금 사이의 극심한 차이 때문에 사업 추진 방식이 PPP 사업으로 편향되어 있다고 지적한다. 인도 정부는 입찰을 공정하고 투명하게 유지하고자 경제부와 전(前) 계획위원회(Planning Commission)에서 제시하는 가이드라인과 문서를 바탕으로 만들어진다. 사업 추진을 위한 금융 체계로는 중앙과 주정부 모두 사업이행 자금(viability gap funding, VGF)을 제공할 수 있으며 인도인프라금융공사(India Infrastructure Finance Company Limited, IIFCL)로부터 자금을 받을 수도 있다. 주 소유의 은행과 금융기관이 인프라 자금을 제공하는 주요 기관이지만 기타 상업 은행과 다른 금융기관들이 제공하는 기금도 증가하고 있다. 더욱이 지역의 생명보험회사들은 그들의 투자자금 중 15%를 인프라스트럭처와 주거공간에 투자해야만 해 다양한 금융 시설을 제공하고 있다.

## ■ 필리핀

	2011	2014	전체순위	순위변화
전체점수	47.1	64.6	7	+1
법과 규제 의 틀	43.1	68.8	4	+3
제도의 틀	41.7	66.7	4	+4
운영 성숙도	44.8	54.5	9	+1
투자환경	46.3	75.3	7	+6
금융시설	61.1	63.9	8	8
지방행정 조정요소	50.0	50.0	6	6

필리핀이 민관협력 사업모델을 사용하기 시작한 것은 1980년대로 거슬러 올라간다. 하지만 PPP 사업 관련 핵심 법인 ‘건축-운영-이전에 관한 법(Republic Act 7718, RA 7718)’은 1994년에 처음 만들어지고 2010년부터 PPP 사업의 재활성화시키기 위해서 각종 법과 제도개선이 본격화되면서 신흥국 국가가 2011년 대비 가장 높은 발전을 보

였다. 2010년과 2013년에는 행정명령(Executive Orders, EOs) 제8호와 제136호가 각각 발표되었고 2013년에는 RA 7718을 위한 새로운 시행령(Implementing rules and regulation, IRR)이 공표되면서 법과 규제가 크게 개선되었다. 제도 개선 노력도 함께 이루어져 PPP 사업과 관련된 기관을 간소화되었고 프로젝트 준비와 자금회전 역량도 높아졌다. 예를 들어, 국가경제개발청(National Economic and Development Authority, NEDA)에서는 PPP 프로그램이 중앙 및 지방 정부의 경제 정책과 잘 어우러질 수 있게 하는 역할을 하며, 재무부(Department of Finance, DOF)에서는 PPP 사업의 재정적 영향을 평가와 위험분산을 담당하고 환경관리국(Environmental Management Bureau, EMB)에서는 환경적인 영향을 감독한다. PPP 사업을 전담하는 기관은 국가경제개발청 산하에 민관협력센터(PPP Center)로 이 센터는 PPP 프로젝트의 사업 적격성(VFM) 분석, 상업금융 측면에서의 실행 가능성 평가, 재무구성 등 프로젝트가 승인되기 위한 가장 첫 번째 관문의 역할을 한다. 프로젝트가 수행되기 위해서는 민간협력센터, 투자조정위원회(Investment Coordination Committee, ICC), 국가개발청 위원회(NEDA Board) 등 여러 관계 부처의 승인이 필요하며 이 과정에서 사업타당성 검토, 통행권 취득계획, 양허계약 초안, 위기관리 및 분산 계획 등 프로젝트 준비 절차가 잘 수행되면서 기준에 허슬한 준비에 따른 PPP 사업의 지연 문제가 자연스럽게 해소되었고, 프로젝트 파이낸싱을 위해 ‘프로젝트개발 및 모니터링시설(Project Development and Monitoring Facility)’이 설립되었다. 그 결과 필리핀에서는 2014년 12월 기준 약 50개의 프로젝트로 구성된 강력한 PPP 파이프라인이 개발되었고 민간의 참여와 투자도 활성화되고 있다.

필리핀이 앞으로 더욱 발전시켜야 할 사안은 입찰 과정에서 공정성과 투명성을 높이고 이해관계자들 간의 논쟁 해결 메커니즘의 효율성을 높이는 것이다. 또한 ‘건축-운영-이전에 관한 법(Republic Act 7718, RA 7718)’을 개선하는 재정법도 현재 토의 중이라 한다.

■ 중국

	2011	2014	전체순위	순위변화
전체점수	49.8	55.9	8	-1
법과 규제외 틀	31.3	34.4	16	-3
제도의 틀	25.0	33.3	15	-2
운영 성숙도	78.1	75.8	2	-2
투자환경	51.6	78.3	5	+2
금융시설	66.7	66.7	7	=
지방행정 조정요소	75.0	75.0	3	-1

중국은 2013년 말 자원의 배분과 자유 시장 원리를 강조하는 중국공산당의 개혁 프로그램이 착수된 이래로 매우 빠르게 민관협력을 위한 현대적인 규제의 틀을 만들어가고 있다. 이전까지의 중국의 민관협력 규제는 정의와 범위에 대한 명확성이 부족한 다소 불안정한 규제였다.

하지만 지난 한 해 동안 민관협력에 대한 정의가 수렴되고 해외 정책 사례를 바탕으로 민관협력을 위한 다양한 협력적인 접근 방안이 개발되어 법과 규제, 제도 전반에서 발전을 이루고 있다. 다만, 민관협력과 관련된 규제와 관리를 위한 책임을 가지는 주 기구로 등장한 국가개발 및 개혁위원회(The National Development and Reform Commission, NDRC)와 재무부(Ministry of Finance, MoF)의 책임 분담이 명확하지 않아 민관협력에 대한 지침을 개발하고 지역 민관협력 센터(PPP Center)를 만드는데 난항을 겪고 있다.

중국 내에서 PPP에 대한 논의는 대부분 새로운 투자 채널을 확보함으로써 그림자 금융에 대한 지방 정부의 의존도를 낮추고 인프라 투자를 위한 토지 매입을 잠재적으로 줄이기 위한 방향에 초점을 맞추고 있다. 또한 지역 보호주의로 국유기업(State Owned Enterprise, SOE)이 주로 PPP 사업 관련 계약을 하고 경쟁적 입찰이 드물게 일어나 것도 개선시킬 전망이다. 하지만 중국의 제도적 개혁이 제대로 정착하고 사업 관리에 필요한 기술을 개발하는 데는 수년이 소요될 것으로 예상되며 이에 따라 중국 전반에 일관된 규제 환경을 마련하고 시행하기까지는 아직 갈 길이 멀다. 따라서 단기적인 관점에서 지방정부가 PPP 사업을 평가하고 사업 수행기간을 아우르는 책임을 담당하기 위한 역량 강화도 함께 병행할 필요가 있다고 EIU는 조언하고 있다.

■ 인도네시아

	2011	2014	전체순위	순위변화
전체점수	46.1	53.5	9	-1
법과 규제외 틀	40.6	46.9	9	-1
제도의 틀	41.7	58.3	8	=
운영 성숙도	47.9	51.6	11	-2
투자환경	50.3	57.6	16	-8
금융시설	52.8	58.3	10	+1
지방행정 조정요소	50.0	50.0	6	=

과거 인도네시아는 전력, 교통, 수자원 등 각 부문에 따라 PPP 사업에 대한 규제가 달랐다. 2005년부터 여러 부문의 PPP 사업을 통합하기 위한 노력이 반복적으로 있었고, 2011년에 종합적인 틀로 진화하였다. 국가개발계획청(BAPPENAS)은 2009년 이후로 매년 잠재적인 프로젝트 리스트를 담은 보고서를 발간했고, 이러한 PPP 사업들은 2011년에 발표된 '경제개발 확대 및 촉진 마스터플랜(Master Plan for the Acceleration and Expansion of Indonesia's Economic Development, MP3EI)'에서 우선순위를 확보하게 되었다. 2010년부터 연속된 대통령(Presidential Regulations, PRs)은 MP3EI 계획에 강력한 힘을 실어주고 있으나 리더십과 계획 부족, 보호주의, 투자의 불확실성 등으로 프로젝트는 더디게 진행되고 있다. 국유기업(SOEs)이 주로 인프라 개발을 주도하고 2011년 이후 현재까지 완결된 사업이 없다. 리스크 전가(Shedding)보다 리스크 분산(Sharing)의 관점에서 PPP를 바라보는 시각이 부족하고 철저하지도 투명하지도 않은 프로젝트 선별과정은 투자자들의 신뢰를 얻어내기 역부족이었다.

2014년 7월 인도네시아 정부는 부처간 정책협력 업무를 인프라공급촉진정책위원회(Policy Committee for the Acceleration of Infrastructure Provision, KKPPI) 산하에서 인프라우선순위개발촉진위원회(Committee of Infrastructure Priorities Development Acceleration, KPIP) 산하로 재편성하였다. 인도네시아는 민관협력 업무를 전담하는 단독 기구가 없어졌다. 본래 국가개발계획청(BAPPENAS) 소속의 P3CU(PPP Central Unit)가 프로젝트 선별과 기준 선정을 진행해왔는데, 재무부(Ministry

of Finance)가 2014년 재정적 위험 분야를 특성화한 별도의 민관협력 부서(PPP Unit)를 만들었기 때문이다. P3CU은 다양한 기준 분석을 통해 프로젝트를 선별하게 되어있지만 투명성이 부족하고 정치적 선전이 프로젝트 선별에 영향을 주고 있다. 만약 재무부 산하의 새로운 민관협력 부서가 승인된 프로젝트의 수익성을 보장하는 부분에 더 큰 역할을 맡게 되면 이러한 경향은 더욱 커질 것으로 우려된다.

긍정적인 변화로는 정부가 프로젝트의 실행과 프로젝트 제안 부문에 더 분명한 규정을 마련하고자 운영지침을 개발하고 전통적으로 매우 복잡했던 토지의 조달과정(전통적으로 토지의 권리는 지역적으로 소유되었다)을 간소화하기 위하여 토지취득대행법을 개정했다는 것이다.

프로젝트 입찰 관련법은 여전히 약한 상태이나 입찰 과정에서 충분한 정보제공, 공정성과 객관성을 증명할 평가 규칙의 필요성, 승인된 프로젝트에 대한 더욱 주의 깊은 관리의 필요성에 대한 정부의 인식이 높아지고 있고, 인프라 개발에 대한 수요가 절실함에 따라 새로운 규제 및 제도 마련을 위한 정치적인 노력이 앞으로 더욱 가시화될 것으로 기대되고 있다. 