

# 빠르게 변화하는 중국의 민관협력 사업

이주영 학술연구교수 joo7742@naver.com

인천대학교 중국학술원

중국 정부의 민관협력 사업이 활발한 흐름을 보이고 있다. 민관협력 사업(Public Private Partnership, PPP)이란 정부가 민간자본을 활용하여 공공 서비스를 확충하거나 운영하는 방식으로, 최근 중국 국가발전개혁위원회와 재정부가 민관협력 사업 관련 문건을 발표하면서 급속도로 발전하는 모습을 보이고 있다. 2014년 12월 4일, 중국 재정부가 '정부와 사회자본 협력모델 운영 가이드라인(시행)'과 30개 PPP시범 프로젝트 항목을 발표한 데 이어, 국가발전개혁위원회는 '정부와 사회자본 협력 추진에 관한 지도 의견'을 발표하여 정부 주도의 민관협력 사업을 추진하고 있으며, 현재 '중화인민공화국 정부와 사회자본합작법'도 제정 중이다. 이렇듯 중국 정부는 1990년대 이후 약 20년 동안 간헐적으로 진행해왔던 민관협력 사업에 적극적인 지원을 확대하고 있다. 이 글에서는 최근 본격적으로 진행되고 있는 중국의 민관협력 사업 정책, 추진 방향 등을 분석하고 시사점을 도출하고자 한다.

## 01 중국 민관협력 사업의 배경

### 투자 체계의 과감한 개혁

민관협력 사업은 기본적으로 정부와 민간기업의 공동 출자로 회사를 설립하고, 그 회사를 통해 공동으로 수익을 향유하고 리스크를 부담하는 방식이다. 그러나 중국의 계획경제 체제에서는 민간자본을 공공사업에 활용할 수 있는 범위가 매우 제한적이었다. 이러한 계획경제 체제의 한계를 뛰어넘어 본격적인 변화를 꾀하기 시작한 것은 2004년 국무원이 발표한 '국무원 투자체제 개혁에 관한 결정'으로

투자 주체의 다양화, 자본 출처의 다각화, 투자방식의 다원화, 프로젝트 건설의 시장화가 가능해지면서부터였다.<sup>1</sup> 즉 투자 체계를 개혁함으로써 정부 고유 영역으로 인식되었던 공공시설과 인프라 건설투자와 같은 공공사업에 대한 민간의 투자가 가능해졌고, 이로써 민관협력 사업이 제도적으로 발전하는 배경이 되었다.

### 지방정부의 부채 관리

지방정부의 융자플랫폼은 지방정부가 지역의 경제 사회 발전에 필요한 자금을 조달하는 중요한 기능을 맡고 있다. 그러나 융자플랫폼의 재정 운용이 불투명해지면서 지역의 경제발전과 사회 안전을 저해하는 요인이 되었고, 지방정부의 부채는 더욱 악화되었다. 이에 국무원은 ‘지방정부 부채관리 강화에 관한 의견’을 발표하여 기업 자본으로 정부 부채를 상환하는 방식을 금지했다. 그리고 융자플랫폼을 통한 민간자본 활용이 어려운 경우에 일부 지방정부의 부채 발행을 허용하도록 했다. 그러나 채권 발행을 통한 부채 해소는 일시적인 방안인 만큼 중장기적으로 지방정부의 재정능력을 튼튼하게 할 수 있을지 불투명한 상황이다. 결국 지방정부는 융자플랫폼을 통해 조달했던 민간 자본에 PPP 모델을 적용하여 자금 조달 비용을 절감하고, 장기적인 자금 조달이 가능하도록 했다. 또한 지방정부는 재정 보조금과 우대세율 제공, 예산 관리의 투명성을 나서서 보장하고 있고, 중앙정부 역시 지방정부의 부채 개선을 기대하고 있다.

### 신형도시화 건설

2014년 3월, 중국 국무원은 ‘국가 신형도시화 계획(2014~2020년)’을 발표한 바 있다. 이 계획의 주요 내용은 상주인구 기준 도시화율을 53.73%(2013년)에서 60%(2020년)까지 끌어올린다는 것으로, 무려 42조 위안(약 6조 4,000만 달러)의 자금이 투자될 것으로 예상하고 있다.<sup>2</sup> 그러나 막대한 자금이 투입되는 도시화 건설사업을 진행하기에는 중국 지방정부의 재정상황이 그리 낙관적이지 못하다. 지방정부가 토지를 팔아 재정을 충당하는 방식에는 한계가 있으며 정부 예산만으로 추진하기에는 버거운 사업이기 때문이다. 이러한 상황에서 ‘지방정부 부채관리 강화에 관한 의견’에 따라 방치되고 있는 대량의 민간자본을 활용하고 지방재정 부담을 경감할 수 있는 대안으로 PPP사업이 부상하게 되었다.

1 吳哲坤·於曉丹, 2015. 關於政府和社會資本合作(PPP)的初步研究分析和深討, 專題研究

2 孔維琛, 2015. PPP撬動4萬億投資, 封面報道

## 02 민관협력 사업이 성장하기까지

### 시행착오의 과정

민관협력 사업은 1990년대부터 추진되었지만 초기에는 규모도 작고 정책 규정이 미비하여 사업이 원활히 진행되지 못하는 사례가 종종 있었다. 예컨대 중앙정부의 개입 없이 지방정부에서 독자적으로 추진한 최초의 사례인 상하이 다창(大場) BOT프로젝트는 2002년 국무원에서 고정수익률 보장을 철회하면서 운영에 차질을 빚었다. 결국 프로젝트에 참여했던 템스워터(Thames Water)사는 상하이 시정부와 적절한 합의점을 찾지 못하자 2004년 7월 3,000만 달러의 보상금을 받고 상하이 시정부에 사업을 매각함으로써 사업을 종결한 바 있다.<sup>3</sup> 이러한 문제점을 보완하기 위해 중국 재정부는 2014년 12월 ‘정부와 사회자본 협력모델 운영 가이드라인’을 마련하여 공공사업 분야에 관한 구체적인 민관협력 방안을 제시했다.

이로써 중국의 민관협력 사업은 크게 다섯 단계로 추진된다. 사업선정 및 실행가능성 평가단계인 1단계에서는 적격성 검사를 통해 사업 제안이 이루어지고, 2단계에서는 사업을 준비하고 실행 방안을 결정하는 집행준비가 이루어지고, 3단계에서는 자격 예비심사를 통해 계획을 세우고 계약을 체결하며, 4단계에서는 민관협력 회사를 설립한 후 용자 및 성과검사를 통한 중간평가가 이루어진다. 마지막 5단계에서는 사업 인계에 이어 사업성과에 대한 평가가 이루어진다.

표1 민관 협력 사업 추진과정

[1단계] 사업선정 및 실행평가	[2단계] 사업 집행 준비	[3단계] 사업 파트너 선정	[4단계] 사업 집행	[5단계] 사업 인계
사업 제안 ↓ 사업 선별 ↓ 적격성 조사 (Value for Money, VFM) ↓ 사업 제안	사업 관리 구조 구축 ↓ 사업 실행 방안 편성 ↓ 실행방안 심의 결정	자격예비심사 ↓ 정부조달 계획 편성 ↓ 편성에 대한 평가 회신 ↓ 계약	특수목적회사 설립 ↓ 용자관리 ↓ 성과 검사 및 지불 ↓ 사업 중간평가	사업 인계 준비 ↓ 성능 테스트 ↓ 자산 인계 ↓ 사업 성과 평가

<sup>3</sup> 최재호 · 이승호, 중국 수처리 민관협력사업 사례분석을 위한 시사점 도출 위험 및 성공요인 도출, 2010, 한국건설관리학회 논문집 제11권 제3호, p. 137-134-144

자료 중국 재정부, 2014, 정부와 사회자본 합작모델 운영 가이드라인  
[http://jrs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201412/t20141204\\_1162965.html](http://jrs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201412/t20141204_1162965.html)

이처럼 가이드라인에서 제시한 운영방식에 따라 계약을 체결하고 사업이 진행 되는데, 계약 형식은 BOT(Built-Operate-Transfer)가 약 41.1%, BOO(Built-Own-Operate)가 36.3%, ROT(Rehabilitate-Operate-Transfer)가 12.9% 정도 인 것으로 나타났다.<sup>4</sup>

**표2** 민간 협력 사업 운영방식

운영 방식	주요 내용	계약기간
위탁운영 (Operation Management, O&M)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 공공시설의 운영 및 보호를 민간에 위탁하나 고객센터에 대한 책임은 정부에 있음</li> <li>• 소유권은 정부에게 있으며 민간 기업에게 위탁운영 비용 지불</li> </ul>	8년 이내
관리계약 (Management Contract, MC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 공공시설 운영 및 보호, 고객 서비스 책임을 민간에게 위탁 운영</li> <li>• 소유권은 정부에게 있으며 민간에게 위탁운영 비용 지불</li> </ul>	3년 이내
건설-운영-권리양 (Build-Operate-Transfer, BOT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간기업 혹은 프로젝트 담당 회사가 새로 추진되는 프로젝트 사업의 설계, 운자, 건설, 운영, 시설유지보수 및 고객센터 등의 자금 조달</li> <li>• 계약기간 만료 후 프로젝트 자산 및 사업 관련 권리는 정부에게 이양</li> </ul>	20-30년
건설-소유-운영 (Build-Own-Operate, BOO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BOT와 같이 민간 기업이 스스로 자금을 조달하여 사회기반시설을 건설하고 준공과 동시에 민간 기업에게 당해 시설의 소유권과 운영권을 인정하는 방식(단, 공공성 관련 조항을 명확히 함)</li> </ul>	-
이전-운영-이양 (Transfer-Operate-Transfer, TOT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부가 기존 공공시설의 권리를 민간기업 혹은 프로젝트 담당 회사에게 양도</li> <li>• 운영, 유지보수, 서비스제공을 책임지고 계약 만료 후 시설 및 소유권을 정부에게 이양</li> </ul>	20-30년
재건-운영-이양 (Rehabilitate-Operate-Transfer, ROT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본적으로 TOT 방식과 동일하며 기존 시설의 개보수 포함</li> </ul>	20-30년

**자료** 중국 재정부, 2014, 정부와 사회자본 합작모델 운영 가이드라인  
[http://jrs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201412/t20141204\\_1162965.html](http://jrs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201412/t20141204_1162965.html)

## 광범위한 프로젝트

과거 중국 민관협력 사업은 주로 에너지, 수도 및 오물처리, 교통운수 분야에 집중되어 있었다. 그러나 중국 내 지역 간 불균형 발전 문제를 비롯하여 노인문제, 미세먼지와 같은 환경문제가 심각한 사회문제로 대두되면서 인프라 시설투자에 국한하지 않고 하수처리 시설이나 대기오염과 관련된 환경사업, 공공서비스 분야로 사업 범위가 넓어지고 있는 추세다. 재정부가 2014년 30개 PPP 시범 프로젝트 추진을 발표한 데 이어, 2015년 9월 25일 발표한 ‘제2차 정부와 사회자본 협력 시범프로젝트 공포에 관한 통지’에는 베이징 상옌(興延)고속도로 프로젝트를 포함하여 206개 PPP 프로젝트(총 투자액 약 6,589억 위안)를 추가로 추진한다는 내용을 담고 있다. 베이징을 포함하여 총 30개 성(시, 자치구, 계획도시) 중 허난성(河南)의 프로젝트 수가 41개(20%)로 가장 많았고 충칭(重慶)·쓰촨(四川) 등은 각각 1개로, 지역의 발전 정도에 따라 투자범위의 차이를 보이고 있다. 공시된 프로젝트 분야는 대부분 도시행

정, 상하수도 처리시설, 교통시설인데 그 중 도시행정 분야는 폐기물 소각발전소 · 도시 지하 파이프 시설 · 쓰레기 처리가 포함되며, 상하수도 처리시설 분야는 오수처리 · 수로정비 · 급수 등이 포함되며, 교통시설 분야는 지하철 노선 확대 및 도로포장이 포함되어 있다. 그 밖에 의료, 교육, 문화, 양로원, 과학기술, 관광, 체육 분야의 사업도 포함되어 있다. 프로젝트 평균 투자액은 32억 위안으로, 그 중 투자규모가 가장 큰 사업은 495억 위안에 투자되는 베이징 지하철 16호선 건설(프로젝트명은 北京市軌道交通16虎線)이다.<sup>5</sup> 국가개혁위원회도 같은 해 12월 16일에 2차 PPP 프로젝트를 공시했는데, 민관협력 사업으로 추진되는 프로젝트는 농업, 상하수도, 교통시설, 도시행정, 공공서비스, 생태환경 등 다양한 분야를 나타내고 있다.<sup>6</sup>

### 03 최근의 대표적인 민관협력 사례

중국 올림픽 메인스타디움인 냐오차오(鳥巢) 프로젝트는 민관협력 사업의 대표적인 사례로 꼽힌다. 국가체육관 건설사업인 냐오차오 프로젝트(신축 프로젝트)는 올림픽공원 내에 건설 면적 25.8만㎡, 9만 1,000개의 관중석, 보조석 1만 1,000개 규모의 스타디움 건설이다. 2003년 12월 24일 착공하여 2008년 6월 28일 준공한 이 민관협력 사업의 총 투자규모는 31억 3,900만 위안에 달한다. 이 투자금의 58%(18억 2,062만 위안)는 베이징시국유자산경영유한책임공사(北京市國有資產經營有限責任公司)가 대고, 나머지 42%는 중신그룹(中信集團) 컨소시엄이 출자했다. 여기서 중신그룹 컨소시엄 출자액은 중신그룹이 65%(8억 5,695만 위안, 전체의 27.3%), 베이징도시건설그룹(北京城建集團)이 30%(3억 9,551만 위안, 전체의 12.6%), 미국 골든스테이트(Golden State)사가 5%(6,592만 위안, 전체의 2.1%)로 구성되었다. 냐오차오 프로젝트에 PPP를 도입함으로써 정부는 건설운영비용 및 재정부담을 절감하고 경기장의 운영 효율을 높일 수 있었고, 민영기업은 정부의 우대정책 혜택을 누릴 수 있었다.

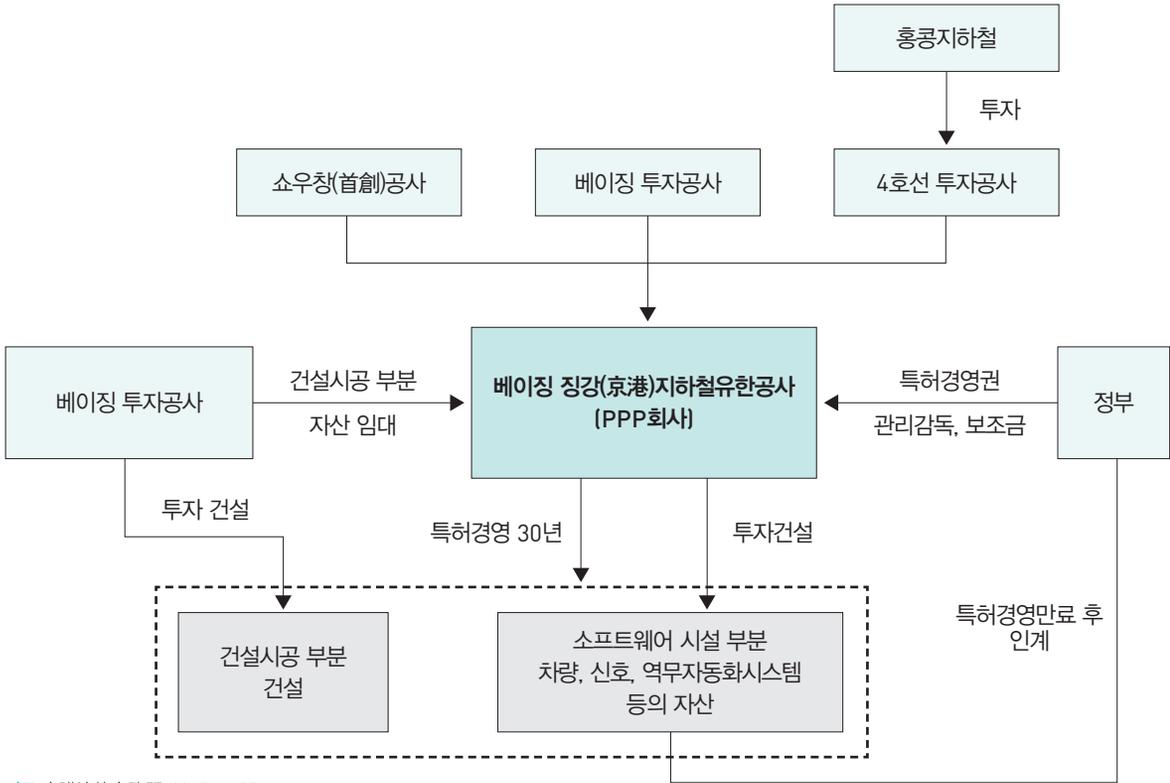
중국의 민관협력 사업의 또 다른 대표사례로 베이징 지하철 4호선 공사가 있다. 2003년 말 시공하여 2009년 정식 개통한 이 사업은 총 153억 위안이 투자된 신축 프로젝트이다. 지하철 공사의 총 연장은 28.65km이며 24개 지하철역이 평타이(豐台), 셴우(宣武), 시청(西城), 하이디엔(海澱) 4개 행정구를 통과하는 노선이다. 전체 공사는 크게 두 부분으로 나누어 진행되었는데 A부분은 건설 분야로 전체 투자액의 70%(107억 위안)를 차지하고 있고, 다른 하나인 B부분은 46억 위안이 투입된

**5** '제2차 정부와 사회자본 협력 시범 프로젝트 공포에 관한 통지' 내용 및 공시된 프로젝트 목록 등 참조. 중화인민공화국 국무원 홈페이지 [http://www.gov.cn/xinwen/2015-09/29/content\\_2940422.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-09/29/content_2940422.htm)

**6** 정부와 사회자본 협력(PPP) 연구센터에 따르면 2차로 공시된 프로젝트 수는 1,488개. 총 투자액은 2.26조 위안으로 5월에 공시된 프로젝트 637개. 총 투자액 1.24조 위안을 합하면 총 2,125개 프로젝트. 총 투자액 3.5조 위안이다. 1차 프로젝트 중 329개 약 31.5%의 계약률을 보이고 있다. <http://www.pppcenter.org.cn/xydt/xyxw/201512/102006UzP.html>



그림2 베이징 지하철 4호선 PPP 계약구조



자료 金諾法律事務所, 2015, p. 75

## 04 남은 문제들과 시사점

중국의 일대일로(一帶一路) 전략, 징진지(京津冀)<sup>9</sup> 협동발전전략, 창장(長江) 경제벨트 건설, 국제에너지생산협작 추진과 신형도시화 전략 추진을 감안할 때 중국 정부는 향후 민관협력의 확대를 통해 재정부담을 덜 것으로 전망된다. 이는 외자 기업에게 새로운 투자기회를 제공하고 새로운 수익모델을 창출할 수 있는 기회가 될 것이다.

그러나 인프라 건설 및 공공서비스 프로젝트는 이윤 회수기간이 길고, 그 기간에 발생할 수 있는 예측 불가능한 요인들을 감안할 때 수익의 불확정성이 크다는 리스크를 안고 있다. 게다가 지방정부 간의 경쟁으로 과잉 또는 중복투자가 발생할 요소도 존재한다. 지방정부의 신뢰성 문제는 더 심각하다. 상하이 다창 BOT 프로젝트의 사례와 같이 사업과정에서 중국 정부의 계약 불이행으로 사업이 중단되는 일이 빚어

9

'징진지(京津冀)'는 베이징(北京), 톈진(天津), 허베이(河北) 지역을 포괄하는 경제권으로 총 13개 도시와 80여 개의 현으로 구성, 총면적은 21.6만km<sup>2</sup>, 총 인구는 1억 1천만 명(2013)에 달하는 세계 최대 규모의 초거대 도시권

10

특허경영권이란 PPP사업에 참여한 민간 기업에게 공공사업의 경영권을 부여하는 것으로 정부와 기업이 '특허경영협의서(特許經營協議)' 체결을 통해 경영권을 부여하게 된다.

지기도 하고 정부보조금 지급이 지연되거나 아예 지급되지 않을 가능성도 있다. 최근 정부의 인허가가 지연되곤 하는 문제도 사업에 차질을 빚게 하는 한 요인이다.

우려스러운 또 다른 문제는 PPP 사업에 참여한 민영기업이 국유기업과 공정하게 경쟁하기 어려울 수 있다는 점이다. 말하자면 정부와 매우 밀접한 관계에 있는 국유기업에게 양질의 사업이 발주되고 하찮은 사업은 민영기업이 떠맡는 불공정한 현상이 빚어질 수 있다. 이와 같은 문제들을 개선하고 보완하기 위해 최근 중국 정부는 민관협력사업법, 예산법, 투자법, 관리감독 등 관련법을 개정하고 있거나 개선해야 할 부분이 아직 많이 남아 있다. 예컨대 민관협력 사업에 관한 심사평가 및 인허가 등은 국가발전개혁위원회 권한인데 정부의 예산 편성 및 출자 권한은 재정부에 있기 때문에 사업 계획이나 사업자 선정 후의 진행과정에서 두 기관의 협조가 원활하지 않을 가능성이 있다. 관련법이 개정되고는 있지만 국가발전개혁위원회가 '특허경영권'<sup>10</sup> 개정을 진행하고 있는 상황에서 재정부에서도 운영 및 계약에 관한 새로운 규정을 준비하고 있어 효과적인 법률 규정이 적시에 적용될 수 있을지 의문이다.

중국의 민관협력 사업은 시작한 지 오래되었지만 제도적 측면에서 볼 때 이제 초기단계 수준이라 할 수 있다. 그러나 장기적으로 민관협력 사업은 증가할 것으로 보이고 상응하는 제도 마련도 개선될 것으로 보인다. 이러한 여건 개선은 한국 기업이 중국에 진출하여 협력 발전할 수 있는 기회를 제공할 것으로 기대된다. **W**

## 참고문헌

- 최재호 · 이승호, 2010, 중국 수처리 민관협력사업 사례분석을 위한 시사점 도출 위험 및 성공요인 도출, 한국건설관리학회 논문집
- 김도경, 2015, 민관 협력 사업과 민간 유착 사업의 거리, 성균치이나브리프 36호
- 金諾法律事務所, WHOLE-PROCESS GUIDANCE OF PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP, LAW PRESS-CHINA, p. 18
- 金諾法律事務所, 2015, 政府和社會資本合作(PPP) 全流程指引(Whole-Process Guidance of Public Private Partnership, Law Press-China)
- 孔維琛, 2015, PPP撬動4萬億投資, 封面報道
- 吳哲坤 · 於曉丹, 2015, 關於政府和社會資本合作(DPPP)的 初步研究分析和深討, 專題研究
- 張攀, 2015, 政府和社會資本合作在健康領域的應用, 中國衛生經濟
- 중화인민공화국 재정부 (<http://jrs.mof.gov.cn>)
- 중화인민공화국 국무원 홈페이지 보도자료 (<http://www.gov.cn>)
- 정부와 사회자본 협력(PPP) 연구센터 홈페이지 (<http://www.pppcenter.org.cn>)