

민관협력사업(PPP)을 활용한 중남미 인프라 · 플랜트시장 진출 확대방안

권기수 대외경제정책연구원 구미·유라시아본부
미주팀장
kskwon@kiep.go.kr

김진오 대외경제정책연구원 구미·유라시아본부
미주팀 전문연구원
jokim@kiep.go.kr

박미숙 대외경제정책연구원 구미·유라시아본부
미주팀 전문연구원
misookp@kiep.go.kr

이시은 대외경제정책연구원 구미·유라시아본부
미주팀 전문연구원
suyi@kiep.go.kr



1. 연구의 배경 및 목적

- 글로벌 금융위기 이후 중남미 대부분의 국가들은 새로운 성장동력을 모색하고 중산층의 부상에 따른 인프라 서비스 개선 수요에 대응하기 위해 인프라 개발사업을 적극 추진하고 있음.
 - 그러나 높은 인프라 개발 수요에도 불구하고 대부분의 중남미 국가들은 자원부족으로 사업 추진에 커다란 어려움을 겪고 있는 상황임.
 - 중남미의 인프라 부문에 대한 투자(2008~13년 평균)는 GDP 대비 3%로 전 세계 평균(3.8%)을 하회함.
 - 인프라 개발에 필요한 자금부족 문제를 해결하기 위해 최근 들어 중남미 각국은 민간자본을 동원한 민관협력사업(PPP: Public-Private Partnership)을 활발히 추진하고 있음.
 - 이에 따라 중남미에서 진행되는 대규모 인프라 개발사업 중 상당 부분이 PPP 형태로 추진되고 있음. 중남미에서 PPP 사업은 도로, 교량, 철도, 공항, 항만 등 경제 인프라에서 병원, 학교 등 사회 인프라로 확대되고 있음.
 - 중남미 인프라 시장이 PPP 사업을 중심으로 급속히 재편되고 있음에도 불구하고 우리 기업의 중남미 시장에 대한 인식은 이러한 변화를 따라가지 못하고 있음.
 - 국내에서 중남미 PPP 시장에 대한 인식과 관심이 낮은 이유는 PPP 제도와 사업 방식에 대한 전반적인 이해가 부족한데다 플랜트 시공 등 턴키 방식의 사업에 너무 익숙해 있기 때문임.
- 이처럼 급변하는 중남미 인프라 시장의 환경에 적절하게 대처하지 못할 경우 우리는 중동을 대신해 해외건설시장에서 중요성을 더해 가고 있는 중남미 시장에서의 진출 기반을 상실할 수 있음.
- 이와 같은 배경하에 본 연구는 최근 적극적인 인프라 개발사업 추진에 힘입어 침체된 중동시장을 보완할 차세대 인프라 시장으로 주목받고 있는 중남미 시장에 대한 한국의 진출 확대방안 제시를 목적으로 함.
 - 먼저 중남미 각국의 PPP 정책 및 제도, 운영 현황, 활용 사례 등에 대한 심층적인 분석을 통해 한국기업의 PPP 시장 참여방안 발굴에 초점을 둠.
 - 둘째, 저부가가치 EPC(설계·조달·시공) 중심의 단순도급형 수주에서 탈피, 수주구조의 선진화 및 고부가가치를 위한 투자개발형 사업 수주방안 제시에도 중점을 둠.
 - 셋째, 미주개발은행(IDB), 중남미개발은행(CAF) 등 중남미 지역개발금융기구의 PPP 시장에 대한 지원 정책 및 역할에 대한 분석을 통해 중남미 개발금융기구를 활용한 인프라 시장 진출방안 도출에도 역점을 둠.

2. 조사 및 분석 결과

가. 중남미 인프라 시장의 특징과 잠재력

● 중남미 인프라 시장의 네 가지 특징

- 첫째, 중남미에서 인프라 투자는 공공부문에 크게 의존하고 있어 경기변동에 취약함.
 - 특히 최근 들어 중남미 각국은 일차산품 붐 종식에 따른 재정난으로 정부주도의 인프라 개발에 어려움을 겪고 있음. 이는 최근 중남미 지역에서 PPP 사업이 활발하게 추진되는 이유임.
- 둘째, 개도국 중에서 민간부문의 인프라 투자가 가장 활발함.
 - 최근 5년간(2011~15년) 개도국의 인프라 부문에 대한 총 민간투자 중 중남미가 차지하는 비중은 43.1%로 2위인 유럽·중아시아보다 두 배나 높았음.
 - 같은 기간 중남미 주요국 중에서는 브라질, 콜롬비아, 칠레, 페루에서 민간부문의 인프라 투자가 가장 활발하게 추진되었음.
- 셋째, 외국기업의 진출 구조가 빠르게 바뀌고 있음.
 - 스페인 등 유럽기업의 아성이 조금씩 흔들리고 있는 데 반해 중국과 미국의 위상은 크게 확대되고 있음.
 - 특히 국영석유기업 스캔들 여파로 중남미 시장에서 브라질 기업의 위상이 크게 추락하고 있음.
- 마지막으로, 인프라 투자 분야가 ICT와 전력 분야에서 공항, 철도, 도로, 상하수도도 다각화되고 있음.

● 중남미 인프라 시장의 잠재력과 전망

- 향후 중남미 인프라 시장은 다른 지역과 비교해 인프라 갭이 크고 이를 극복하려는 각국 정부의 정책적 의지가 커 잠재력이 클 것으로 평가됨.
- 앞으로 중남미 경제가 3%대의 안정적인 성장을 이어나가기 위해서는 현재 연평균 GDP 대비 3% 수준인 투자를 5%대로 끌어올려야 한다는 분석임.
- 향후 중남미에서는 각국의 개발수요에 비추어 볼 때, 경제 인프라 중에서는 수자원, 도로, 도시교통(메트로, 도시철도, BRT 등), 사회 인프라 중에서는 교육, 보건의료 부문이 유망할 전망이다.

나. 중남미 PPP 환경과 PPP 제도의 주요한 특징

● 중남미 PPP 환경의 특징

- 중남미 지역의 평균적인 PPP 사업환경은 아시아 등 다른 지역에 비해 열악한 것으로 조사되었음.

- 그러나 칠레, 브라질, 페루, 멕시코, 콜롬비아 등 PPP 사업환경이 양호한 상위 5개국은 다른 중남미 국가들에 비해 사업여건이 월등히 우수했음.
 - 특히 이들 5개국의 PPP 사업환경은 전 세계 개도국 중에서도 매우 양호한 국가군에 속했음.
- 이처럼 이들 국가의 PPP 사업환경이 양호한 이유는 확실한 PPP 법률과 제도를 구축하고 있는데다 PPP 사업을 활발하게 추진해오고 있어 풍부한 사업 경험을 축적하고 있기 때문임.

● PPP 제도의 특징 비교

- 본 연구에서 분석대상으로 삼은 칠레, 페루, 멕시코, 콜롬비아 4개국의 PPP 환경과 제도를 비교 분석한 결과 다음 네 가지 특징을 도출함.
 - ① PPP 전담조직 설립 확대 ② 민간제안사업 장려 ③ 민간부문으로의 리스크 위임 확대 및 정부보조금 축소 ④ 경제 인프라 분야에서 사회 인프라 분야로 사업 영역 확대

다. 분야별 인프라 시장의 특성 및 외국기업의 진출사례

● 진출사례 및 분야 선정

- 본 연구에서는 크게 전력, 교통, 보건의료, 식수 및 위생 4개 분야를 분석대상으로 선정함.
 - 이들 분야는 크게 전통적 인프라 개발 분야(전력, 교통), 비전통적 인프라 개발 분야(보건의료, 식수 및 위생)로 구분
 - 전력과 교통 분야의 경우 전통적인 분야이지만 빠른 경제성장과 도시화로 중남미 각국에서 개발수요가 가장 큰 분야임. 대표적으로 멕시코, 페루 등에서 개발 잠재력이 높은 것으로 평가됨.
 - 다음으로 보건의료와 식수 및 위생 분야의 경우 칠레와 콜롬비아 등 중남미 각국에서 중산층의 성장에 따라 새롭게 개발수요가 증가하는 분야임.

● 멕시코: 전력부문 사례

- 멕시코의 경우 전력부문에 있어 활동하고 있는 스페인 Iberdrola를 분석함.
- Iberdrola는 멕시코 전력부문의 주요 발주처인 연방전력공사(CFE)와 기술협력 사업을 통한 긴밀한 네트워킹 구축, 신재생에너지 등 향후 발전 가능성이 높은 분야에서 선제적 사업 발굴 및 수주, ‘선(先)저가수주 후(後)협상’ 전략을 통해 멕시코 시장에서 확고한 위상을 굳힘.

● 페루: 지하철 공사 사례

- 페루의 경우 리마 지하철 2호선 사업을 수주한 스페인-이탈리아 컨소시엄 사례를 분석함.
- 스페인 컨소시엄은 풍부한 지하철 건설 및 운영 경험에다 사업의 타당성 조사를 통해 자사에 유리한 조건으로 입찰조건을 만들어 수주에 성공함.

● **칠레: 병원부문 사례**

- 칠레의 경우 마이푸와 라 플로리다 병원 사업을 수주한 스페인 산호세 그룹의 사례를 살펴봄.
- 산호세 그룹은 현지 자회사 설립 등 철저한 현지화를 통해 지속적인 입찰 참여 결과, 사업수주에 성공함.
- 특히 개발자, 투자자 및 정부간 긴밀한 협의를 통한 적절한 위험 분산이 프로젝트의 성공요인으로 평가됨.

● **콜롬비아: 식수 및 위생부문 사례**

- 콜롬비아의 경우 식수 및 위생부문에서 스페인 기업의 사례와 한국기업의 진출사례를 분석함.
- 먼저 식수부문에서 스페인 기업의 진출사례는 PPP 사업 추진 시 정부보조금 지원이 얼마나 중요한지를 일깨워 주는 좋은 경우임.
 - 스페인 기업은 자체 자금만으로 지방정부가 요구하는 확장공사 비용을 커버하기가 어렵다고 판단, 금융조달종결 과정에서 지방정부로부터 재정지원을 이끌어냄.
 - 그 결과 스페인 기업은 안정적으로 서비스 운영 및 투자비용을 커버함.
- 다음으로 한국기업이 스페인 기업과 합작으로 수주한 하수처리 플랜트 사업은 PPP 사업은 아니지만 우리 기업의 진출 경험이 전무한 하수처리 사업에 진출했다는 점에서 의의가 큼.
 - 또한 하수처리 분야에서 높은 경쟁력을 갖고 있는 스페인 기업과 전략적 제휴를 통해 진출했다는 점, IDB의 자금지원 사업에 진출했다는 점에서 시사하는 바가 큼.

라. 중남미 PPP 시장에서 지역개발금융기구의 역할

● **중남미 지역개발금융기구와의 협력 필요성**

- 중남미 PPP 시장에 성공적으로 진출하기 위해 가장 중요한 요소 중 하나는 금융조달임.
- 중남미에는 다른 신흥지역에서와 달리 IDB, CAF 등 지역차원의 개발은행이 다양하게 존재해 금융협력 파트너로 협력가치가 높음.
- 중남미 진출기업들도 인프라 개발 시 금융조달 창구로 IDB, CAF 등 중남미 지역개발은행을 선호하고 있는 것으로 조사됨.

● **중남미 지역개발금융기구의 PPP 사업 지원 현황과 활용 가치**

- IDB와 CAF 모두 중남미 국가들을 대상으로 PPP 환경 개선을 지원하고 관련 프로젝트를 적극 추진하고 있어 PPP와 관련한 다양한 정보의 창구로서 활용 가능성이 높음.
 - 특히 IDB는 Infrafund를 조성해 중남미 회원국들의 PPP 사전타당성 조사 및 관련 활동을 지원해오고 있음.

- 또한 이들 개발은행은 대규모 PPP 프로젝트에 차관이나 보증 형태로 금융을 제공하고 있어 자금 조달 창구로서 가치가 높음.
- 특히 CAF는 다른 지역개발은행보다 인프라 개발에 특화되어 있는데다 비회원국인 우리기업과도 적극적인 협력을 희망하고 있어 앞으로 활용가치가 높을 것으로 조사됨.

3. 정책 제언

가. 한국의 대중남미 건설시장 진출 현황과 과제

● 한국의 대중남미 건설시장 진출 현황

- 중남미 건설시장은 2010년대 들어 우리 기업의 적극적인 신시장 개척 노력, 중남미 각국의 인프라 시장 확대에 힘입어 중동, 아시아에 이은 3대 진출시장으로 급성장함.
- 최근 5년간(2012~16년) 우리 기업의 해외건설 수주에서 중남미 시장이 차지하는 비중은 8.5%에 달함.

● 한국의 대중남미 건설시장 진출 과제

- 중남미 시장이 유망시장으로 빠르게 부상하고 있음에도 불구하고 우리 기업의 대중남미 진출은 중남미 각국의 재정난에 따른 각종 리스크 노출, 플랜트 등 일부 공종에 지나친 편중, 개발형 사업 진출 부재 등의 과제를 안고 있음.

나. 기업 차원의 진출 확대방안

● 중남미 인프라 시장 환경 변화에 대한 정확한 인식 필요

- 우리 기업들은 중남미 인프라 시장이 재정사업 중심에서 PPP 사업 위주로 급격하게 재편되고 있는 상황을 정확하게 인식하고 이에 대응한 진출전략을 적극 모색해야 함.

● 중남미 각국의 PPP 발전 환경에 맞춘 단계별 전략 수립

- 도미니카공화국, 에콰도르, 니카라과, 아르헨티나 등 PPP 환경이 취약한 국가의 경우 PPP형 사업 보다는 정부 재정사업이나 EPC 사업 진출이 안전함.

- PPP 환경이 어느 정도 정비되어 있으나 성숙되지 않은 국가(주로 중미 국가)의 경우 정부의 개발 협력사업이나 중미경제통합은행(CABEI)과의 협력을 통한 진출을 모색해볼 필요가 있음.
- 마지막으로 PPP 환경이 성숙한 칠레, 멕시코, 페루, 콜롬비아 등에 대한 진출은 현지기업이나 외국기업과의 전략적 제휴가 유용함.

● 중남미 현지기업 및 외국기업과의 전략적 제휴

- PPP 사업의 속성을 고려할 때 외국기업과의 협력을 통한 진출은 선택이 아닌 필수임.
- 에너지 플랜트, 산업공정 등의 분야에서 우리 기업의 높은 기술력, 빠른 시공능력을 무기로 중남미 현지기업이나 스페인, 중국기업과의 전략적 협력을 적극 추진해야 함.

● 중남미 개발은행의 적극적 활용

- 글로벌 경제의 불확실성 심화로 자금조달 여건이 급속히 악화되고 있는 상황에서 중남미 MDB는 현재 이 지역에서 기업들이 가장 선호하는 자금조달 창구임.
- 우리 기업들이 IDB, CAF 및 CABEI 등 중남미 지역개발은행을 이용할 수 있는 방법은 크게 세 가지임.
 - 먼저 이들 개발은행은 중남미 각국의 PPP 정책, 법률, 제도 및 관련 프로젝트 정보를 풍부하게 보유하고 있어 인프라 관련 정보 창구로서 가치가 높음.
 - 다음으로 PPP 사업 준비 및 개발 단계에서 컨설팅 파트너로서도 활용도가 큼.
 - 마지막으로 실제 PPP 사업 추진 시 자금조달 채널로서도 가치가 큼.

다. 정부차원의 지원 확대방안

● 선단식 진출 협력 시스템 구축

- 중남미 PPP 프로젝트 중 수익성이 높고 인근 국가로의 확장 가능성이 큰 사업을 발굴해 정부와 민간의 체계적인 협력 채널로 가칭 ‘민관합동 수주 협의회’를 가동해 운영할 필요가 있음.

● 국내기업간 동반진출 장려를 위한 인센티브 제공

- 우리 기업들이 겪고 있는 큰 애로사항 중 하나인 과당경쟁 해소를 위해 기업간 전략적 제휴를 통해 참여하는 프로젝트에 대해 파격적인 금융 인센티브나 ODA 자금을 제공할 필요가 있음.

● ODA와 연계한 PPP 사업 지원 확대

- 사업 준비 및 발굴 단계에서는 KSP, KOICA 및 국토부 마스터플랜 사업을 통해 PPP 사업 발굴을 지원함.
- 특히 민간제한사업 추진 시 사전타당성 검토에 필요한 선투자를 ODA 자금으로 지원할 수 있음.
- 사업 수행 단계에서는 수원국 및 SPC에 대한 ODA 자금 지원이 적극 강구되어야 함.

● 중남미 지역개발은행과의 제도적 협력시스템 구축

- 중남미 인프라 시장에서 지역개발은행이 차지하고 있는 전략적 중요성에도 불구하고 아직까지 우리나라는 이들 개발은행과 정례적인 협력 채널을 구축하고 있지 못함.
- 이에 따라 중남미 각 개발은행에 대한 인식을 제고하고 네트워킹을 확대하며, 구체적인 사업을 개발하고 협의하는 채널로 각계 인사로 구성된 대화 협의체를 가동해 운영할 필요가 있음.
- 또한 중장기적으로는 CABI, CAF 등 미가입 개발은행에 대한 가입을 서둘러야 함.

● 중남미 PPP 유관기관과의 인력교류 확대

- 중남미 각국의 정부고시 PPP 사업 참여를 위해서는 관련 유관부처와 긴밀한 유대관계 구축과 신속한 사업정보 획득이 생명임.
- 이를 위해 콜롬비아, 페루, 멕시코, 칠레 등 중남미 주요국 PPP 유관기관에 우리 자문관이나 상무관 등 전문인력 파견을 적극 고려할 필요가 있음.
- 그 밖에 IDB, CAF, CABI 등 중남미 지역개발은행에도 전문관 파견이 필요함.