

페루 민관협력사업(PPP) 추진 현황과 시사점

I. 페루의 인프라 개발수요 및 민관협력사업(PPP) 추진경과	1
II. 페루 PPP 프로젝트 형태 및 관련 프로세스	3
III. 페루 주요 PPP 프로젝트 사례	5
IV. 시사점 및 우리기업 진출방안	8

확인 : 팀장 김영석 (6255-5707)
claudio@koreaexim.go.kr

작성 : 조사역 조현수 (6255-5712)
hsc@koreaexim.go.kr



I. 페루의 인프라 개발수요 및 민관협력사업(PPP) 추진 경과

□ 페루의 인프라 개발수요 증가 추세 지속

- 페루는 최근 수년간 중남미 국가 중 가장 양호한 경제성장을 보여 왔으나, 도로, 철도, 공항 등 인프라가 열악한 수준이며, 도시와 지방간 인프라 격차도 심각한 수준임.
- 세계경제포럼(WEF) 2014-2015년 글로벌경쟁력지수에 따르면 페루 인프라 부문 순위는 144개국 중 88위이며, 도로(102위), 철도(90위), 공항(89위) 등이 특히 취약함.

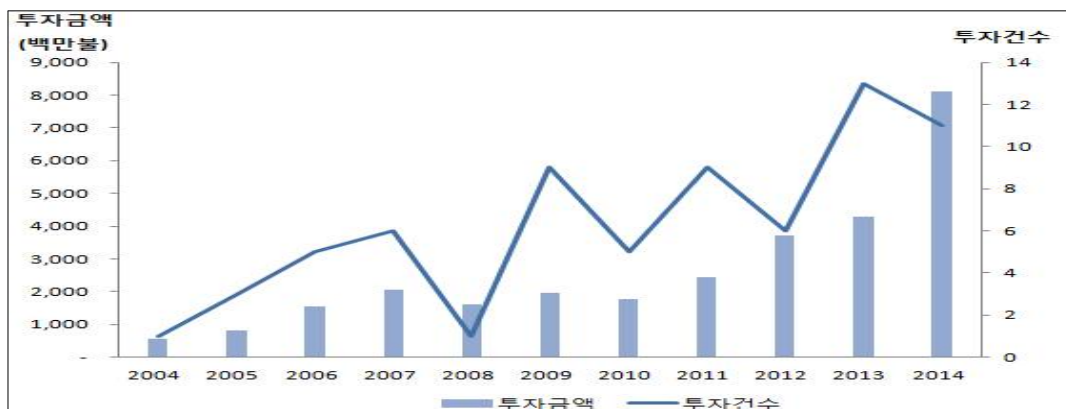
< 표 1 > 페루 및 중남미 주요국 인프라 지표

지표	페루	콜롬비아	에콰도르	중남미 평균
도로포장률(%)	18.0	14.0	15.0	23.0
항만 인프라 품질(1-7)	3.3	3.5	2.9	3.2
공항 인프라 품질(1-7)	4.5	4.1	4.4	4.2
위생시설 보급률(%)	63.0	86.0	89.0	77.0
상수도 보급률(%)	83.0	93.0	94.0	90.0
전력보급률(%)	73.0	81.0	80.0	78.0

자료: Peru Revamps its Public Investment System(2013).

- 페루 정부는 민간자본 유치에 통한 인프라 개발을 위해 1990년대 중반 이후 민관협력사업(Public-Private Partnership)을 적극 추진해 왔음. 이에 따라 페루의 PPP 프로젝트는 최근 수년간 지속적으로 증가 추세를 보이고 있음.
- 2014년에 8건, 81억 달러 규모의 PPP 프로젝트가 성사되었으며, 주요 사업 분야는 누적 기준 건수로는 에너지(53.6%), 교통(30.4%), 통신(8.0%), 수자원·하수도(5.4%) 순이며, 투자금액으로는 에너지(33.4%), 통신(33.5%), 교통(30.1%), 수자원·상수도(2.9%) 순임.

<그림 1> 페루 민관협력사업 추이



자료: 세계은행, *Private Participation in Infrastructure Database*

- 한편, 페루는 '국가발전전략 2021'의 6대 전략 분야 중 하나로 '지역개발과 인프라 구축'을 제시하고 있고, 2021년까지 인프라 구축에 총 1,000억 달러를 투자할 계획임.

□ 페루의 민관협력사업(PPP) 발전경과

- 1991년 페루 정부는 민간투자 유치 및 정부 지출 감축을 위해 정부소유 자산 및 기업을 민영화하기 위한 포괄적 계획을 발표하였음.
 - 주요 내용으로는 내외국인 동등대우, 세금안정계약, 양자간 투자협정(Bilateral Investment Treaty) 등이 있음.
- 1990년대 중반 페루 정부는 기존 인프라의 민영화 접근 대신 신규 공공 인프라 프로젝트 개발 및 운영을 위한 BOT 양허권 계약을 허가하는 방향으로 초점을 바꿈.
 - 1996년 제정된 양허권 계약법을 통해 고속도로, 식수공급 시설, 공항 등 공공 시설에 대한 민간계약이 허용되었음.
- 2006년 페루 정부는 PPP 프로젝트와 관련된 완공위험을 축소하기 위해 새로운 방식의 지원제도를 도입하였음.
 - 건설기간 동안 페루 정부가 공정진도율에 따라 민간사업자에게 기투자비용에 대한 지급을 보증하는 증서(Certificados de Reconocimiento de Derechos del Pago Anual por Obras, CRPAO)를 발행하고, 민간사업자는 동 증서를 담보로 활용하여 프로젝트 채권을 발행함.
 - 그러나 CRPAO를 페루의 국가채무 범위에 포함시켜야한다는 IMF 권고 등에 따라 국영기업의 서비스 용역 수입을 관리하는 신탁기관을 통해 건설비용을 보조하고, 정부는 지급보증 역할을 수행하는 RPICAO(Remuneration por Inversiones según Certificado de Avance de Obra) 제도를 2008년에 추가적으로 도입하였음.
 - 또한, 완공 후에는 민간사업자의 최소 수익을 보장해주는 제도(Pagos Anuales por Mantenimiento y Operacion, PAMO)를 도입함.
- 이에 추가적으로 자금 조달과 리스크 관리와 관련하여 유연성 확대를 위해 2008년에 PPP 관련 후속법 제정이 이루어짐.
 - 2008년 발효된 민간 참여에 의한 지역 및 지방 공공투자법(Law 29230)에 따라 민간기업의 공공프로젝트 참여 유치를 위해 지방정부의 소득세 및

로열티 등을 감면해주는 제도도 도입됨.

- 또한, 페루 정부는 2013년에 민간제안공동출자(Co-Finance Private Initiative)¹⁾ 방식을 새롭게 도입하여 민간의 참여 범위를 확대함.

II. 페루 PPP 프로젝트 형태 및 관련 프로세스

□ 페루 PPP 프로젝트 형태

- 페루 인프라 개발 사업에 있어 PPP 방식은 주요 인프라 개발 방법으로 자리매김하였으나, 개별 분류에 따라 추진 프로세스가 상이함.
- 공공사업 개발 제안자의 주체에 따라 정부고시(Public Initiative) 사업과 민간제안(Private Initiative, Unsolicited Proposal) 사업으로 분류할 수 있음.
 - 정부고시 사업의 경우 교통통신부, 에너지부 등 각 산업 소관부처에서 사업 제안을 하는 반면, 민간제안 프로젝트는 공공부문의 포트폴리오에 포함되지 않은 프로젝트에 대해 민간업체가 사업제안서를 접수함에 따라 개시됨.
- 자금조달적 측면에서는 민간재원(self-sustaining) 사업과 민관 공동출자(co-financed) 사업으로 나눌 수 있음.
 - 민간재원 사업은 정부출자 및 보증이 필요하지 않거나, 제한적으로만 필요한 프로젝트임. 재정보증의 경우 총투자액의 5% 미만, 비재정보증의 경우 사업 시행 첫 5년간 공공재원 활용가능성이 10% 미만인 사업에 한해 민간재원 사업으로 인정함.
 - 공동출자 사업은 사업운영 자체 수익만으로 민간의 수익성이 보장되지 않는 경우 추진되며, 공공투자제도법, 국가채무제도법 등 관련 법령에 따른 절차 준수 의무가 추가적으로 부여됨.

□ PPP 프로젝트 형태별 사업추진 프로세스

<정부고시 사업>

- 소관부처에서 투자진흥청(ProInversión)²⁾에 사업평가보고서를 제출하고, 투자진흥청은 동 사업의 민간투자추진 절차 포함여부 결정을 위해 운영

1) 민간투자자가 국가의 협조금융을 통한 공공사업 개발을 제안하는 방식

2) 민간 투자촉진 정책을 집행하는 기관으로, 총투자금액이 15,000 세금단위(UIT; 2015년 기준 1UIT = 3,850솔)이상이거나, 다수의 산업분야에 거친 프로젝트에 대해 PPP 입찰 과정을 담당함.

위원회(Steering Council)³⁾에 승인요청 건을 부의함.

- 민관 공동출자 사업의 경우 부의전 필요시 사업타당성 평가를 시행하고, 공공투자시스템(SNIP)의 실행가능성(viability) 결정 등의 사전절차가 필요함.

○ 운영위원회의 PPP 프로젝트 추진결정이 있는 경우, 투자진흥청은 PPP 형태(양허권 계약, 조인트벤처, 리스 등), 기간, 스케줄 등이 포함된 투자 촉진계획을 수립하여 소관부처 및 재정경제부 장관의 확인을 받은 후 입찰절차를 진행하게 됨.

- 관보 및 2개 신문사에 입찰계획을 발표하고, 사전자격심사 절차 이후 운영위원회의 승인을 득한 계약서를 감독기구에 송부한 이후 공개입찰을 통해 사업을 발주함.

<표 2 > 페루 정부고시 사업 2015-16년 입찰 진행 리스트
(2015.6.17자 업데이트 기준)

(단위:백만달러)

분 야	프로젝트명	사업규모	진행상황	발주예정
도 로	시에라(Sierra) 횡단도로 4구간	340	진행중	2015년 4분기
	시에라(Sierra) 횡단도로 5구간	미정	예정	2016년
케이블카	Choquequirao 케이블 철도	43	중단	n.a.
전 력	신규 수력 발전소	2,750	진행중	2015년 4분기
	Carapongo 변전소 및 Associate line	47.5	진행중	2015년 3분기
	Quillabamba 화력 발전소	180	진행중	2015년 4분기
	Montalvo-Los Heroes 변전소	25.7	진행중	2015년 4분기
탄화수소	내수용 LNG 공급 시스템	250	진행중	n.a.
	천연가스 파이프라인	350	진행중	2015년 4분기
	Lima 및 Callao주 LPG 공급 시스템	250	진행중	2015년 4분기
물류플랫폼	물류플랫폼 및 트럭 주차, 서비스 센터	미정	진행중	2015년 4분기
자본시장	Cayalti 지분매각	미정	진행중	2015년 3분기
	FONAFE 지분매각	미정	예정	2015년 2분기
광 산	Huayday Ambara 광산	8	진행중	n.a.
철 도	Huancayo - Huancavelica 철도	미정	예정	2016년 1분기
	전철 3호선	미정	예정	2016년 3분기
부동산	Lima 컨벤션센터 운영 및 유지	미정	진행중	2015년 3분기
	Grand National Aquarium 사업	38.8	진행중	2015년 2분기
위 생	Lima 식수 공급시행과 주요사업	600	진행중	2015년 3분기
	Chillón강 물 공급 사업	80	예정	2016년
통 신	전국통신망 698-806 MHz 밴드	미정	예정	2015년 4분기
합 계	총 20건	4,963.0		

자료: 투자진흥청(ProlInversión)

3) 재정경제부 장관(의장), 교통통신부 장관, 에너지광업부 장관, 주택건설위생부 장관, 농업부 장관으로 구성된 투자진흥청 내 최고 의사결정기구

<민간제안 사업>

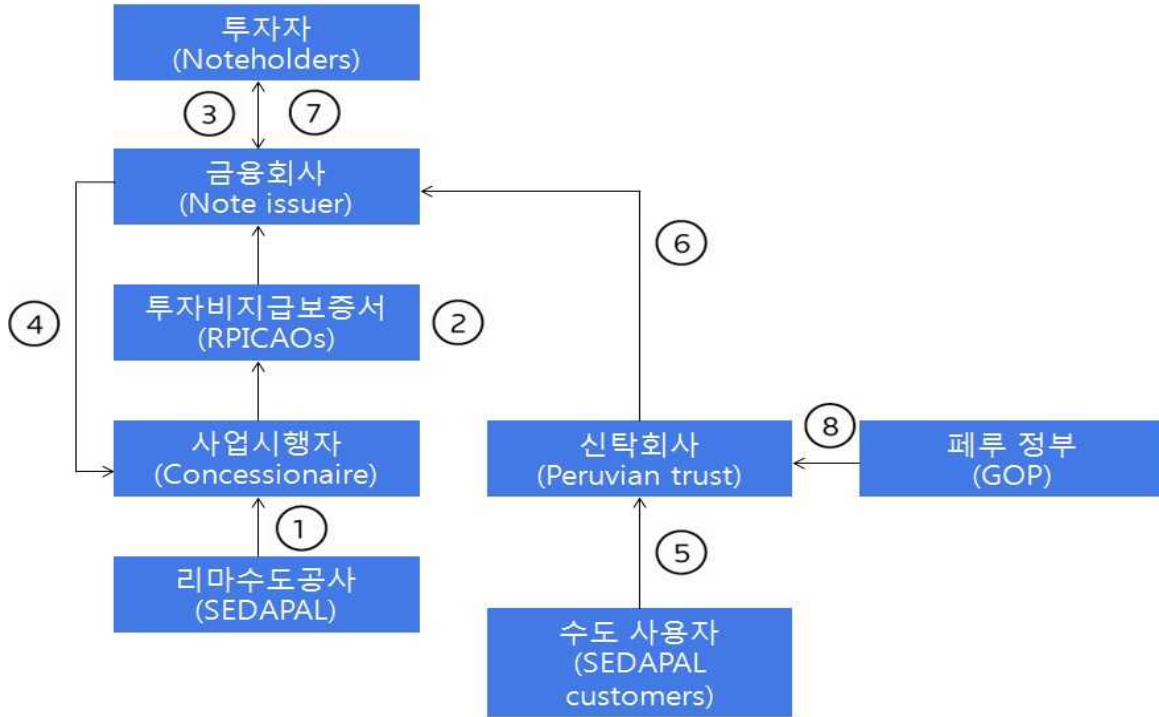
- 민간제안 사업은 민간업체의 사업제안서 접수로 개시되며, 소관부처의 사전심사 결과 동사업이 수용되면 투자진흥청이 제안 분석 및 제반사항 검토를 통해 사업추진 결정 및 유치의향(Declaration of Interest)을 발표함.
- 이후 90일간 제3자에 대해 공고를 실시하고, 추가 희망자가 없을 경우 원제안자에게 프로젝트를 낙찰하고, 유효경쟁이 성립될 경우 심사절차를 거쳐 사업시행자를 선정하되, 원제안자가 프로젝트 수주에 실패하는 경우 관련 제비용을 보상함.
- 민관공동 출자사업 제안(Co-financed Unsolicited Proposal)의 경우 매년 첫 45일(calendar days)에 한정해 사업제안서를 접수받고, 사업 수용 결정에 앞서 공공투자시스템(SNIP)의 실행가능성(viability) 결정 등의 사전절차가 필요함.

Ⅲ. 페루 주요 PPP 프로젝트 사례

□ 타보아다 폐수처리장 건설

- 타보아다(Taboada) 폐수처리장 프로젝트는 RPICAO 기법이 적용된 대표적 케이스로, 카야오(Callao)시에 14m³/s 규모의 폐수처리 시설을 건설, 운영, 유지하는 3.4억 달러, 25년 계약의 BOT 프로젝트임.
- 2009년 7월 스페인 건설업체 Grupo ACS가 폐수처리장 건설공사를 수주 하였으며, 리마수도공사(SEDEPAL)가 사업시행자의 건설 및 운영비용 보조를 위해 RPICAO(투자비용지급보증) 및 PAMO(최저운영수입보증)를 발행함.
- 건설 단계별로 관리기구가 공정률을 검사하여 확인증(Certificado de Avance de Obra, CAO)을 발급하고, 이에 따라 사업시행자의 RPICAO 수취 권리가 발생함.

<그림 2> 타보아다 프로젝트 RPICAO 구조



자료: PFI, *Boosting the Peruvian infrastructure market*

노트: ① 리마수도공사(SEDAPAL)가 페루 정부의 보증을 받아 사업시행자에게 RPICAO 발급을 합의

② 사업시행자는 채권발행자가 되는 특정목적회사에 RPICAO 수취권리를 매도하고, 금융회사는 이를 증권화

③,④ 금융회사는 자금조달액으로 사업시행자에게 RPICAO 매각대금을 지급

⑤,⑥ 리마수도공사는 수도요금을 수취하여 신탁회사에 위탁하고, 회사는 RPICAO 소유자인 금융회사에게 이를 지급

⑦ 금융회사는 RPICAO에 따라 수취한 자금으로 채권의 원리금 상환

⑧ 신탁자금이 RPICAO 금액에 미달할 경우 페루정부가 차이를 부담

□ IIRSA Norte 고속도로 건설

- 남미인프라통합구상(Iniciativa para la Integracion de la Infraestructura Regional Suramericana: IIRSA)⁴⁾의 21번째 프로젝트로 추진된 IIRSA Norte 고속도로 프로젝트는 PPP 기법이 페루에서 활용된 대표적 케이스임.
- 동 프로젝트는 태평양 연안의 파이타(Paita)와 로레토(Loreto) 주의 하천항 도시인 유리마과스(Yurimaguas)를 잇는 955km의 고속도로의 건설·보수, 운영, 유지하는 2.2억 달러 규모의 25년 양허권 계약임.
- 2009년 6월 브라질 건설회사인 Norberto Odebrecht(50%), Andrade Guterrez(40%)와 페루 건설회사인 Graña y Montero(10%)로 구성된 컨소시엄이 도로 건설공사를 수주함.
 - 입찰과정에 총 11개의 업체가 등록했고, 그중 9개 업체가 입찰참가자격 사전 심사 자료를 제출하였음.
- 낮은 통행량이 예상됨에 따라 페루정부는 사업시행자에게 초기 투자 금액에 대한 지원적 성격으로 고속도로 건설 후 15년간 건설비용 (Pago Anual por Obras, PAO) 지급 및 전 프로젝트 기간 동안 운영 비용(PAMO) 보조를 위한 정부 지원을 약속함.
- 건설비용(PAO)에 대해 0.6억 달러를 한도로 IDB(Inter-American Development Bank)의 신용 보증이 더해졌고, 사업시행자의 자금 조달 완료 전 자금수요에 대응하기 위해 안데스개발은행(CAF)이 0.6억 달러 규모의 브릿지 론을 제공함.
- 추가적으로 특징적인 점은 미국 국제개발처(USAID)가 해당 프로젝트의 설계 및 집행을 위해 기술지원을 제공하였음.
- 동 프로젝트는 2006년 국제금융 전문지 프로젝트 파이낸스(Project Finance Magazine)로부터 "올해의 우수 라틴 아메리카 프로젝트(Latin American Project Bond Deal of the Year)"로 선정되기도 했음.

4) 남미 12개국에 합의하여 2000년에 발표한 남미 대규모 지역 인프라 개발사업

IV. 시사점 및 우리기업 진출방안

□ (정부고시 PPP) 투자진흥청 입찰정보 수시점검 및 중남미 다국적 기업과의 협력관계 구축을 통한 입찰 참여 추진

- 프로젝트 발주와 제안서 평가, 사업자 선정 등 전반적 PPP 절차와 관련하여 페루 투자진흥청이 총괄하고 있는바, 적시 정보입수 및 입찰 참여를 위해 투자진흥청 입찰정보에 대한 지속적 모니터링 및 협력관계 구축 등이 요구됨.
- 현재 우리기업의 지·상사는 포스코건설, 평화엔지니어링, SK에너지, 석유공사, 광물자원공사 등 12개사 정도로 직접투자 현황이 미미하나, 현지 시장정보 입수를 통한 효율적 대응 및 주도력 강화를 위한 선제적 진출이 필요함.
- 또한, 페루 인프라 개발 프로젝트 상당수가 대규모 자금을 필요로 하는 사업으로 단독 입찰보다는 컨소시엄 구성을 통한 입찰 참여가 일반적이므로, 중남미 시장에서의 경험이 축적된 현지 기업과의 협력적 관계를 통한 입찰 참여가 바람직 할 것으로 평가됨.
- 스페인 EPC 업체인 FCC 또한 중남미 건설 인프라 시장에 진출시 브라질 Odebrecht와 컨소시엄을 구성해 파나마 정부 발주의 지하철 1호선 건설공사에 참여하는 방법을 선택하였음.⁵⁾

□ (민간제안 PPP) 페루에 적용 가능한 성공적 PPP 사업모델 수출 추진

- 페루의 민간제안 PPP 프로젝트의 경우 공개입찰의 절차를 거치나, 원 제안자의 수주가 절대적으로 유리함.
- 도로, 철도, 항만시설, 공공보건의료시설 등 다방면의 사회기반시설에 PPP 투자를 도입한 우리나라 성공사례의 사업모델화를 통해 페루 투자 진흥청에 적극제안 하는 것이 필요함.
- 우리나라 정부가 시행하고 있는 경제발전경험공유사업(KSP)을 통해 페루에 적용 가능한 PPP 사업계획을 수립해주고, 추후 우리기업이 동사업을 민간제안 PPP로 추진하는 방안이 가능할 것으로 보임.

5) 2010년 10월 FCC-Odebrecht 컨소시엄은 주요 경쟁 상대방으로 꼽히던 Grupo Italiano Metro Panama(Impregilo, Astaldi, Ghella 등 3개 이탈리아 건설업체로 구성)를 크게 앞서는 점수를 받으며 공사를 수주하였으며, FCC의 기술력과 Odebrecht의 중남미 시장에서의 경험 등이 크게 작용한 것으로 평가됨.

문의 : 해외경제연구소
조사역 조현수(02-6255-5712)
hsc@koreaexim.go.kr

< 참고 문헌 >

한국법제연구원. 2011. 「민관협력(PPP, Public Private Partnership) 활성화를 위한 법제 개선연구」

KIEP. 2013. 「중남미 다국적기업을 활용한 대중남미 경제협력 확대방안」

한국수출입은행. 2015. 「남미 4개국 종합진출전략」

World Bank. 2013. "Peru Revamps its Public Investment System"

World Bank. 2012. "Best Practices in Public-Private Partnerships Financing in Latin America: the role of guarantees"

Economic Intelligence Unit. 2009. "Partnerships of Progress? Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean"

Caribbean Development Bank. 2014. "Public-Private Partnerships in the Caribbean: Building on Early Lessons"

페루 투자진흥청(<http://www.proinversion.gob.pe>)

Project Financial International(<http://www.pfie.com>)