

필리핀의 사회간접자본시설 개발 전략

성광현 / 한국무역협회 국제통상부 아주과 참사

필리핀 정부는 2000년대 신흥 공업국으로의 진입에 대비하여 "중기 필리핀 개발계획(1993~98)"을 실시 중에 있으며 이 계획이 경제·사회 개발 계획의 골격이 되고 있다. 이 기간중 경제 발전의 병목이 되고 있는 매우 낙후된 사회간접자본시설의 개발을 위해 BOT 방식의 프로젝트 파이낸싱을 통한 민간 부문의 참여 유도, 금융 지원, 성장성이 높은 지역에 대한 집중 지원, 각종 규제 완화 및 철폐 등 개발 전략을 추진하고 있어, 이 부문에 대한 진출이 유망하다고 볼 수 있다. 이들 전략 가운데에서도 기업의 금융 조달 능력인 프로젝트 파이낸싱이 필리핀 진출의 관건으로 대두되고 있다.

금년 1월 1일부터 WTO 체제의 출범으로 세계는 국경을 초월한 무한경쟁시대에 돌입하게 되었다. 각국 기업들은 무한경쟁시대에서 생존하기 위하여 생산 거점의 세계화, 국경을 초월한 기업간 전략적 제휴 등 다각적인 노력을 기울이고 있고, 정부 차원에서는 기업의 과다한 물류 비용, 고지가 등의 사회간접비 부담을 해소하기 위하여 도로, 항만, 물류 시설 등의 사회간접자본시설(Infrastructure) 지원을 확대하고 있다.

한편, 80년대 이후 외국인 직접 투자의 급격한 유입과 교역 및 내수 시장의 확대로 경제 발전을 지속하고 있는 동남아 지역은 지속적인 발전을 뒷받침하기 위해서 인적 자본과 기술 개발 및 사회간접자본을 확충하고 있으며 특

히, 경제 발전에 병목 현상을 보이고 있는 도로, 항만, 발전 설비 등 사회간접자본시설의 대폭적인 확충을 서두르고 있다.

인도네시아는 95년부터 99년까지 총 530억 달러를 투입하여 경제 하부 구조 발전 5개년 계획을 시행 중에 있고, 말레이시아는 VISION 2020이란 국가 개발 정책을 세우고 항만, 통신, 전력 등 인프라 부문에 집중 투자하고 있다. 태국은 총 8,760억 바트를 투자하여 7차 5개년 개발계획(92~96)을 진행 중에 있으며 또한 라오스, 미얀마 등 인접국과 공동 개발도 중점을 두고 있다. 싱가포르의 국가 경쟁력 우위 지속 전략을 위해 계속해서 인프라 부문에 막대한 투자를 계획하고 있으며, 필리핀은 낙후된 인프라 산업을 개발하기 위해 해외 차관, 외국 원조,

BOT를 포함한 외국 건설 기업들의 금융 동반 유치에 총력을 기울이고 있다.

본 고에서는 2000년대 신흥 공업국으로의 진입에 대비하여, 상업주의와 경쟁의 원리를 도입·추진하고 있는 필리핀의 사회간접자본시설 개발 전략과 시사점을 살펴본다.

사회간접자본시설 개발에 민간 부문 참여 확대

세계은행이 발표한 자료에 따르면 1990년 기준 필리핀의 발전 용량(순간 발전 용량)은 686만 9,000 kw로 세계 41위, 연간 전력 생산량은 263억 2,900만 kwh로 세계 43위, 포장 도로가 2만 2,238 km로 세계 38위, 전화 회선은 61만 32회선으로 53위, 철로는 478 km로 85위, 관개 면적은 1,560 ha로 세계 24위에 머물고 있는 등 사회간접자본시설이 낙후되어 있다. 인도네시아, 태국, 말레이시아 등 다른 아세안 국가에 비해서

도 거의 모든 분야가 뒤떨어져 있는 형편이다.

이는 필리핀 정부가 그동안 다른 개도국과 마찬가지로 사회간접자본시설의 공급·운영에 있어서 그 성격과 공공 이익상 독점이 필요한 것으로 인식하여 정부가 거의 모든 사회간접자본시설을 투자하고 경영하여 온 결과, 사후 보수 및 유지의 미비, 다양한 수요에 부응하는 적절한 투자 배분 및 조정의 실패, 운영 상의 낭비와 비효율성 등으로 많은 문제점이 야기되었기 때문이다. 또한 80년대에 꾸준히 증가하고 있는 외국인 직접 투자의 유입으로 사회간접자본시설의 병목 현상은 더욱 심화되었으나, 필리핀은 경기 침체 및 누적적인 재정 적자로 투자 재원이 부족하게 되었다.

이러한 사회간접자본시설 분야에 상업주의와 경쟁 원리를 도입하여 비효율성을 제거하고, 또한 외채 및 재정 적자로 인한 개발 자금 조달 부족 문제를 해소하기 위해서 필리핀 정부는 90년 7월 사회간접자본 부문에 대한

<표 1> ASEAN 각국의 사회간접자본시설 현황(1990)

국 가	포장 도로 (km)	발전 용량 (천 kw)	전력 생산량 (백만 kwh)	전화 회선	철로 (km)	관개 면적 (ha)
필 리 핀	22,238	6,869	26,329	610,032	478	1,560
인도네시아	116,460	11,480	44,255	1,069,015	6,964	8,177
태 국	39,910	9,722	46,180	1,324,522	3,940	4,300
말레이시아	27,720	5,037	24,722	1,585,744	2,222	342
싱 가 폴	2,757	3,400	15,620	1,040,187	38	-
홍 콩	1,484	8,342	28,938	2,474,998	-	2
한 국	34,248	24,056	118,740	13,276,449	3,091	1,345

자료: World Bank, "Infrastructure for Development", World Development Report, 1994.

BOT(Build-Operate and Transfer)법을 제정, 사회간접자본의 공급 및 운영에 대해서 민간 부문의 참여를 유도하고 있다.

BOT는 개발 프로젝트를 수주한 민간 기업들이 사업에 필요한 자금을 조달하여 자본 설비를 건설한 후, 일정 기간 동안 운영하면서 그 운영 수익금으로 운영 자금 충당, 부채 상환 및 지분 투자자에 대한 배당을 실시하고 운영 기간이 종료되면, 정부에 양도하는 프로젝트 파이낸싱(Non-Recourse or Limited Recourse Project Financing)을 의미한다. 심각한 전력 부족을 겪었던 필리핀 정부는 80년대 말부터 이 제도를 도입하여 지금까지 총 1,580 mw를 생산할 수 있는 14 개의 발전 설비를 건설하여 전력난을 다소 해결하였다.

필리핀 정부는 BOT 이외에도 BT(Build and Transfer), BLT(Build-Lease and Transfer), BOO(Build-Own and Operate), BTO(Build-Transfer and Operate), CAO(Contract-Add and Operate), DOT(Develop-Operate and Transfer), ROT(Rehabilitate-Operate and Transfer), ROO(Rehabilitate-Own and Operate) 등 다양한 계약 형태를 제시하고 있는데 이들은 기본적으로 프로젝트의 양허 조건 또는 계약 조건에서 약간의 개념 차이가 있을 뿐, 그 효과 면에서는 유사한 결과를 갖고 있다고 볼 수 있다. 민간 부문이 이러한 계약 형식으로 참여할 수 있는 프로젝트는 고속도로, 항만, 공항, 운하, 댐, 상수도, 관개, 통신, 수송, 개간, 공업 용지나 도시 개발, 정부 건물, 관광, 정육점, 창

고, 폐기물 관리 정보 기술망 및 데이터 베이스 하부 구조, 교육과 보건 설비, 하수도 및 준설 등 전반적인 부분이 해당된다. 그러나 필리핀 정부는 이들 인프라 부문 중에서도 중요하거나 시급한 인프라 부문에 우대 계획(Priority projects) 리스트를 매년 작성하여 각종 인센티브 제공을 통해서 이 분야에 민간 부문의 우선 참여를 유도하고 있다.

BOT 프로젝트는 정부 부처, 정부 투자 기관 및 지방 정부 등이 발주를 하고 있는데, 이에 크게 국가 차원의 프로젝트와 지방별 프로젝트가 있다. 프로젝트의 승인 권한은 소요 비용에 따라 주체를 달리하고 있는데, 국가 프로젝트 중 3억 페소까지 비용이 소요되는 프로젝트는 경제개발청(National Economic and Development Authority-NEDA)의 투자위원회(Investment Coordination Committee-ICC), 3억 페소 초과 프로젝트는 ICC의 권고에 의한 NEDA의 승인을 얻어야 한다. 지방 정부 발주 프로젝트 승인은 2,000만 페소(Municipal Development Council), 2,000~5,000만 페소(Provincial Development Council), 5,000만 페소 이상(City Development Council), 5,000만~2억 페소(Regional Development Council(Metro Manila 계획은 Metro Manila Authority)), 2억 페소 이상(NEDA-ICC) 프로젝트로 세분화되어 있다. 그러나 건설·운영 후 시설을 소유할 수 있는 BOO 방식에 의한 프로젝트는 모두 NEDA-ICC의 권고에 의한 대통령의 승인을 요하고 있다.

<표 2> 필리핀 정부 발주 BOT 방식에 의한 프로젝트 현황

■ 사회간접자본시설 개발 전략

(단위: 백만 달러)

분 야	프로젝트 수	총비용	평균 비용
수 송	13	3,901.12	300.09
전 력	58	9,079.35	156.54
산 업	2	23.37	11.69
고속도로	7	3,292.30	470.33
식 수	2	148.20	74.10
관 광	2	49.74	24.87
가 스	1	2,000.00	2,000.00
합 계	85	18,494.08	217.58

필리핀 정부는 2000년대 신흥 공업국으로의 진입에 대비하여 “중기 필리핀 개발 계획(1993~98)”을 실시 중에 있으며 이 계획이 경제·사회 개발 계획의 골격이 되고 있다. 이 기간 중 경제 발전의 병목이 되고 있는 사회간접자본시설의 개발을 위해 BOT법 제정을 통한 민간 개발 유도, 금융 지원, 성장성이 높은 지역에 대한 집중 지원, 각종 규제 완화 및 철폐 등 개발 전략을 추진하고 있다.

필리핀 정부가 현재까지 이러한 BOT 방식을 통해서 발주한 국가 프로젝트는 총 85 건에 185억 달러에 이르고 있다. 발주한 프로젝트는 전력 분야가 58 개로 가장 많이 차지하고 있는데 이는 전력난 해결을 위해서 필리핀 정부가 건설 기간이 상대적으로 짧은 소규모 발전소 건설을 신속히 건설하려는 것으로 보인다.

개발 계획 기간 중인 94~98년까지 5 년간 SOC 확충에 총 6,203억 페소를 투입할 계획이며, 이러한 막대한 사회간접자본에 소요되는 투자 재원을 조달하기 위해서 해외 차관, 정부 개발 원조(ODA), BOT 포함 외국 건설사들의 금융 동반 유치에 총력을 기울이고 있다.

부문별로 보면, 전체 투자 소요액의 44.4%인 2,757억 페소를 차지하고 있는 에너지·전기 분야는 민간 부문의 참여 확대를 통한 신규 발

<표 3> 필리핀 중기 개발계획(94~98) 중 정부 인프라 부문 예산 소요액

(단위: 백만 페소)

구 분	1994	1995	1996	1997	1998	합 계
에너지	55,840	56,800	61,730	54,845	46,456	275,671(44.4)
운 수	36,022	46,236	43,244	42,790	44,125	212,417(34.2)
통 신	7,969	12,699	4,344	2,637	1,184	28,833(4.6)
수차원	18,997	18,309	19,388	22,098	24,592	103,384(16.7)
합 계	118,828	134,044	128,706	122,370	116,357	620,305(100.0)

주: () 내는 비중.

전소와 송전 및 배전선 설치 특히, Luzon, Visayas 그리고 Mindanao 지역의 변전소 설치를 주 목표로 하고 있다. 1996년 말까지 BOT, BTO 등을 통해서 7,479 mw를 생산할 수 있는 전력 설비와 송전선(5,178 km), 배전선(16,776 km)을 증설하여 심각한 공급 부족을 해결할 예정이다. 이와 함께 공급 과잉 지역에서 수요 초과 지역으로 전력을 송전하기 위해서 1997년까지 Mindanao, Luzon, Visayas를 단일 전압 지역으로 통합할 예정이며, 동기간 중 총 2,657 mw 용량의 35 개 발전소가 재정비될 예정이며, 252 km의 송전선과 2,344 km의 배전선이 교체될 예정이다.

수송 분야는 에너지·전기 분야에 이어 전체 소요액의 34.2%(2,124억 페소)가 투자될 예정이며 이는 대부분이 지역간, 도시와 농촌간 연

결 도로망 건설과 다양한 수송 수단의 개발, 기존 시설의 보수와 항만, 철도의 신규 건설에 투자될 예정이다.

총 2조 8,833억 페소가 지출될 통신 부분은 전국을 단일 통화권으로 통합하고 점증하는 전화기 수요에 따라 전화 회선 증대 및 통신 사업의 사유화를 추진하고 있다. 이 기간 중 132만 전화 회선의 증대를 통해 1992년 100 명당 전화 1.4 대에서 1998년에는 4 대로 증대시킬 예정이다.

수자원 개발에는 10조 3,384억 페소가 주로 관개 시설의 확대, 상수도 및 하수 시설의 건설과 보수 유지에 투입될 예정이며 이외에도 Metro Manila를 포함한 12 개 주요 강에 대한 준설 공사를 통한 홍수 예방 조치를 할 예정이다.

<표 4> 수송 부문의 주요 BOT 발주 공사

구 분	프로젝트 명
도 로	Manila South Tollway San Mateo-Batasan Road North Luzon Tollway and Related Roads
고속도로	Manila-Cavite Expressway, New North Luzon Expressway South Luzon Expressway Extension to Batangas City Metro Manila Urban Expressway Project
항 만	Manila Bulk(Grains) Terminal Project NAIA International Cargo Terminal Port Passenger Terminals in Manila North Harbor and Cebu Port
철 도	Mindanao Railways, New Metro Manila LRT Lines and PNR Mainline North Rehabilitation

사회간접자본시설 참여를 위한 시사점

그동안 우리나라 기업의 ASEAN에 대한 투자는 자원 개발과 노동 비용 절감 등의 목적으로 노동 집약 산업에 집중 투자하여 왔으나, 최근 이 지역은 외국인 직접 투자의 급증과 경제 성장에 따라 임금 및 지가 상승 등 생산 비용이 급증하는 등 투자 환경이 악화되고 있다.

그러나 이 지역의 인프라 부문은 상당히 낙후되어 있어 각종 인센티브를 동반한 대대적인 개발 전략을 추진하고 있어, 이 부문에 대한 진출이 유망하다고 볼 수 있다. 아시아개발은행에 따르면 개발 회원국들은 현재 GDP의 5%를 인프라 시설에 투자하고 있는데, 다음 10년간 약 7% 이상을 투자할 것으로 예상되며 이는 이 지역의 인프라 시설에 대한 투자액이 연간 1,300억 달러를 상회함을 의미하는 것이다. 앞에서 본 바와 같이 필리핀도 많은 자금을 투자할 예정이다.

그러나 다른 개도국과 마찬가지로 필리핀도 막대한 예산 적자와 기존 채무의 상환 부담 등으로 외자 조달에 어려움이 있어 이를 해결할 수 있는 유일한 방식인 BOT 방식의 프로젝트 파이낸싱을 통한 민간 부문의 참여를 유도하고 있다. 따라서 필리핀의 사회간접자본시설에 참여하기 위해서는 금융 조달 능력이 관건으로 대두되고 있다.

필리핀은 BOT 방식에 의한 공사 발주시 파이낸싱이 여의치 않을 경우 프로젝트 비용의 50% 이내에서 민간 부문이 정부 개발 원조

(Official Development Assistance)나 정부 지원금을 이용할 수 있도록 하고 있으며, 세계은행, ADB 등 국제 개발 금융 기관들도 BOT 방식의 프로젝트에 금융 지원을 하고 있다. 그러나 ODA를 통해서 발주하는 공사는 대부분 원조 제공 국가의 업체에 우선권을 부여하고 있는 경우가 많으므로 필리핀에 대해서 많은 지원을 하고 있는 일본 기업과 공동 진출도 고려할 수 있다.

<표 5> ASEAN 각국의 ODA 수혜 현황

(단위: 백만 달러)

국 가	1985	1990	1991
필 리 핀	603	1,724	1,854
인도네시아	460	1,279	1,051
태 국	459	802	722
말레이시아	229	469	289

자료: World Bank, "Infrastructure for Development", World Development Report, 1994.

그러나 필리핀은 원활한 자금 동원을 추진하기 위해서 1 개 SOC 공사에 민간 자본과 공공 차관을 혼합하여 공사를 발주하는 경우가 많고, 또한 자국 업체를 보호하기 위하여 자금원별로 진입 장벽을 엄격히 세워놓고 있다. 차관외 공공 공사는 원칙적으로 외국 건설사의 참여를 제한하고 있으며, 필리핀 국내에서 자금을 조달하는 공공 공사의 경우 외국사는 25%까지만 참여가 가능하고, 또한 민간 재원 조달 공사는 40%까지만 참여가 가능하다. 그리고 대규모 공공 공사를 발주할 경우에는 자국 업체를 보호하기 위하여 분할 발주하는 형태를 띄고 있다.♣