

글로벌 투자개발형사업 현황 및 PPP사업 활성화방안에 대한 연구

2014. 10. 20.



작성 : 정창구 금융지원처 처장
손준형 금융지원처 대리

cgjung@icak.or.kr
sonjh@icak.or.kr

글로벌 투자개발형사업 현황 및 PPP사업 활성화방안에 대한 연구

2014. 10. 20

목 차

《 요약 》

I. 해외건설시장의 글로벌 동향 및 환경변화	1
II. 글로벌 투자개발형사업의 현황	3
1. 최근 PPP사업 동향	3
2. 글로벌 시장현황	4
3. 지역별 시장현황	5
4. 계약형태별 시장현황	7
5. 사업분야별 시장현황	8
III. PPP사업의 개념과 특성	10
1. PPP 정의 및 특성	10
2. PPP 효과 및 위험	13
3. PPP 사례	15
IV. PPP사업 활성화방안 및 제언	19
[참고문헌]	22

《 요 약 》

최근 해외건설시장의 발주패턴은 직접 사업을 개발하여 투자를 하고 금융까지 조달하는 투자개발형¹⁾으로 상당부분 전환되고 있으며, 해외건설시장에서 발주되는 사업의 약 16%는 투자개발사업으로 추정되고 있다. 그러나 우리나라 해외건설 수주에 있어 투자개발형 사업비중은 2000년대 들어 대략 3% 수준으로 미약한 상황이기에 향후 이 부분에 대한 확대전략 수립이 필요한 시점이다.

World Bank의 PPIAF(Public-Private Infrastructure Advisory Facility)에서 발표하는 데이터에 의하면, 최근 수행된 PPP사업의 규모는 과거에 비해 비약적으로 성장하였음을 알 수 있다. 지역별로 살펴보면, 중남미 지역의 PPP(Public-Private Partnership) 투자규모가 지속적으로 증가하고 있고, 인도 등 남아시아 지역이 그 뒤를 잇고 있다. 계약 형태에 따른 사업 규모를 살펴보면, 처음부터 새롭게 시설물을 건설하는 Greenfield Project의 비중이 가장 컸으며, 운영관리(O&M)를 수반하는 Concession 사업이 점차 확대되고 있음을 보여주고 있다. 또한, PPP사업에 있어 분야별로 차지하는 비중은 에너지와 교통 부문이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

PPP는 공공서비스를 제공하기 위해 공공기관과 민간기관 사이에 체결되는 공동의 협정을 의미하며, 민간의 업무 수행 범위와 시설물의 소유 및 양도 방식에 따라 BOT, BOO 등의 다양한 계약형태로 분류된다. PPP라고 분류되는 민·관협력사업은 정부지원과 민영화 사이의 중간 정도에 위치하는 것이 일반적이라고 할 수 있으며, 해외건설 입장에서는 상대국 정부와 민간기업이 서로의 강점을 활용하여 인프라 시설을 구축하고 나아가 서비스의 질적 향상과 비용절감을 가져올 수 있기 때문에 민간부문의 사업 참여확대가 곧 기업의 현지화로 이어질 수 있는 등의 장점도 있다.

하지만 유사한 PPP 방식의 사업이라도 국가별 혹은 사업별로 다양한 리스크가 존재하기에 세심한 위험관리도 병행되어야 하며, 이를 해소하기 위한 방안으로 최근 PPP방식의 사업에도 차관지원, 보증 등을 제공하는 EDCF를 적극 활용할 필요가 있다. 수출입은행에서는 SPC에 자본금(Equity) 출자까지도 하는 등 매우 적극적인 지원을 해 주고 있기에 이를 잘 활용한다면 기업입장에서는 사업성 확보뿐 아니라 협상력 강화 등 개도국 PPP시장 진출에 있어 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

이처럼 해외건설시장 환경이 빠르게 변화되어 가고 있는 현 시점에서 민간기업이 다양한 원조자금 등을 활용하고, 진출국가의 법체계 특히 PPP 관련 법체계의 유무나 세부내용을 주지하고, O&M 경험이나 PM능력이 풍부한 국내 공기업과 동반진출한다면 가장 바람직한 PPP사업구조가 될 것이다. 나아가 상업금융을 유인할 수 있는 금융상품을 개발하고, 정부의 다양한 정책적인 배려가 더해진다면 보다 많은 기업들이 적극적으로 해외 투자개발형사업에 뛰어들 수 있을 것으로 기대된다.

1) 본 고에서는 투자개발형사업 범위에 부동산개발사업을 제외한 모든 인프라개발사업을 지칭하였음.

글로벌 투자개발형사업 현황 및 PPP사업 활성화방안에 대한 연구

I. 해외건설시장의 글로벌 동향 및 환경변화

우리나라 해외건설이 2010년 이후 연평균 600억달러 이상을 계속해서 수주하고 있으나, 투자개발형사업은 여전히 활성화되지 못하고 있는 실정이다. 아래 <표1>에서 보듯이 최근 약 5년간의 우리나라 해외건설 수주액을 수주형태별로 분류해 보면, 일반도급형사업이 84%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 투자개발형사업은 3% 수준에 그치고 있음을 알 수 있다.

표1. 우리나라의 해외 투자개발형사업 비중(2010~2014.9)

(단위: 백만달러, %)

연도	구분		수주금액	비율
2010년	도급형	일반도급	51,150	71
		시공사금융제공	18,604	26
	투자개발형		1,826	3
	수주합계		71,580	100
2011년	도급형	일반도급	52,818	89
		시공사금융제공	3,346	6
	투자개발형		2,980	5
	수주합계		59,144	100
2012년	도급형	일반도급	63,576	98
		시공사금융제공	1,073	2
	투자개발형		231	0
	수주합계		64,880	100
2013년	도급형	일반도급	51,776	79
		시공사금융제공	10,900	17
	투자개발형		2,536	4
	수주합계		65,212	100
2014년 9.30 현재	도급형	일반도급	40,942	85
		시공사금융제공	6,183	13
	투자개발형		1,128	2
	수주합계		44,696	100
총계	도급형	일반도급	260,262	84
		시공사금융제공	40,106	13
	투자개발형		8,701	3
	전체수주액		309,069	100

출처: 해외건설종합정보서비스

최근 해외건설시장의 발주패턴은 과거 주로 시행되던 발주처 재원의 ‘일반도급형’ 사업보다는 사업기획뿐 아니라 시공자가 직접 금융을 주선하는 ‘시공사금융 제공형²⁾’이나 사업주가 직접 사업을 개발하여 투자를 하고 금융까지 조달하는 ‘투자개발형³⁾’

2) 시공사 금융제공(주선)형 : ① 시공자가 직접 차주가 되어 금융을 조달한 사업이거나, ②공사재원이 발주처 예산이더라도 해당 사업의 사업주에 우리나라 기업(공기업 포함)이 참여(비율 무관)하여 국내외 금융기관으로부터 Equity Financing이나 전체 사업에 대한 Project Financing(전대금융 포함) 등을 받을 때 일정부분이라도 보증을 제공하거나 자금조달을 앞선(Funding Arrangement)하는 등의 사업 형태를 말함

3) 투자개발형 : PPP와 같은 민관협력사업(BOT, BTL, BOO 등 포함)과 최근 발전분야에서 많이 시행되는 IPP 및

으로 전환되고 있다. 이러한 현상은 자국의 인프라개발 요구가 급증하고 있는 중남미와 아시아지역 개도국뿐만 아니라 미국이나 동유럽 등 중·상위 소득국에서도 나타나고 있는데, 과거 많이 시행되던 BOT(Build-Operate-Transfer) 혹은 BTL(Build-Transfer-Lease)방식에서 더욱 진화한 다양한 민자사업 형태들이 발주되고 있다.

이처럼 개도국뿐 아니라 선진국에서도 점차 민자유치를 통한 투자개발형 사업방식이 보편화 되고 있는 상황인데, 과거에는 민간부문(Private Sector) 투자가 상대적으로 잘 이루어지고 있던 일부 아시아 및 중남미 지역에서만 활성화되었으나, 최근에는 우리 기업의 주력시장인 중동 등에서도 자원개발 분야 등에서 민자유치방식이 서서히 확대되고 있다. 인프라 개발사업에 있어 민간부문의 역할이 증대됨에 따라 과거 공공기관에서 주로 취급하던 CM 및 PM 부문까지도 자연스럽게 민간영역으로 이전됨으로써 정부는 사업기획, 공공사업 평가, 예산확보 등 정책조정자로서의 기능을 수행하는 것으로 변모되고 있다.

이러한 글로벌 건설시장의 환경변화에 대해선 II장에서 좀 더 자세히 다루겠으며, 분명한 점은 과거처럼 도급사업에 있어 가격을 무기로 한 저가수주 전략은 더 이상 기업의 존립자체를 담보하지 못할 것이므로 기업 스스로도 철저한 수익위주의 수주 전략을 추구할 수밖에 없으며 이를 위해선 투자개발형사업에 대한 진출을 더 이상 주저할 수 없을 것이다.

이러한 시대적 요구는 비록 민간기업에게만 적용되는 것이 아니라 성숙단계에 접어든 국내 SOC시장을 벗어나 드넓은 해외로 진출이 필요한 공기업들에게도 예외는 아닐 것이다. 또한, 국내 건설시장뿐 아니라 국내 금융시장도 이미 포화상태에 있기에 이러한 해외 인프라개발에 대한 투자 및 금융지원을 위해 기존의 ECA뿐 아니라 많은 국내금융기관들도 국내 건설사들과 협력하여 해외 PF시장 등에 동반진출을 모색해야 할 시점이다.

본 보고서에서는 해외 투자개발형사업을 위한 민관협력(Public-Private Partnership: PPP)⁴⁾ 활성화방안을 모색하기 위해서 첫째, 글로벌 투자개발형사업의 현황을 분석하였고, 이를 위해 PPP사업의 개념과 특성을 알아봄으로써 국내기업이 PPP사업을 진행할 때 어떤 효과를 얻을 수 있는지 혹은 어떤 위험이 있을 수 있는지 연구해 보고자 하였다. 마지막으로 해외 투자개발형사업의 민관협력 활성화방안을 제시해 보았다.

IWPP 등을 포함

- 4) PPP : 정부재정이 취약한 개도국들이 본격적인 경제성장 단계로 진입함에 따라 다양한 분야의 개발 인프라 수요가 급증함에 따라 이에 대한 확충을 위해 민간부문의 재원과 기술을 활용하여 인프라시설을 공급하기 위해 도입한 방식으로 주로 민간투자를 끌어들이기 위해 각종 투자관련 제도 및 환경을 정비하고 다양한 지원과 혜택을 부여함으로써 자국의 개발수요를 충족시키는 개발 방식

II. 글로벌 투자개발형사업의 현황

1. 최근 PPP사업 동향

대부분의 개발도상국들은 고용창출과 소득증대를 위해 기업 활동에 필요한 법이나 제도를 정비하고 있으며, 특히 엄청난 자국민들의 인프라 구축 요구에 직면하고 있으나, 이를 해결하기엔 턱없이 부족한 재정상황에 놓인 국가들이 대부분이므로 국제사회로부터 원조 및 차관 등의 형태로 도움을 청하고 있다. 하지만 이 같은 지원만으로는 가시적인 성과를 내기 어려운 상황이기에 더더욱 민간의 참여와 협력을 끌어들이기 위해 혈안이 되어 있는 상황이다. 이러한 상황과 맞물려 해외로 진출하려는 우리기업들의 니즈와도 상당부분 일치하기에 가장 최적의 접점을 찾기 위한 노력의 산물이 바로 PPP사업이라 해도 과언은 아닐 듯싶다.

최근 국제사회에서 개도국 인프라 건설에 대한 가장 주된 논의 주제중 하나는 ‘인프라를 개발함으로써 어떻게 빈곤감소와 연계할지’에 대한 것이다. 빈곤감소를 위한 인프라 개발을 Pro-poor Infrastructure Development라고 하는데, 2000년 개최된 UN 밀레니엄 정상회의에서 인프라 개발이 21세기의 국제사회의 목표(Millennium Development Goal: MDG)에 어떻게 공헌할 수 있을지가 각종 국제회의나 국제개발은행의 화두가 되고 있다. 또한, 2002년 멕시코에서 있었던 UN개발재원국제회의(United Nations International Conference on Financing for Development)에서는 개도국의 빈곤감소와 경제성장을 달성하기 위한 인프라 구축의 중요성과 함께 개발재원의 주된 확보 방안으로 민간부문의 참여 및 민관협력 방안이 강조되었다.

이는 개도국에 있어 열악한 인프라 환경은 점차 눈높이가 높아지고 있는 자국민들로부터 엄청난 사회적 저항을 일으키기에 많은 국가들이 이 같은 어려운 현실을 극복하고자 선진국에 대한 경제적 지원을 요청함과 동시에 대규모 민간자본을 끌어들이기 위해 인프라 개발 관련 PPP법 등을 앞다퉈 도입하려 했던 것이다. 이러한 인프라 건설이 자국민의 빈곤해소에 기여하도록 하기 위해 World Bank에서는 인프라 건설을 중요시하는 Inclusive Development⁵⁾라는 개념을 표명하였고, 인프라 건설을 빈곤퇴치와 경제성장의 가교역할로 삼고 있다. 그밖에 World Bank와 관련된 금융기구로서 1999년 민간부문의 참여를 통한 개도국 인프라의 질적향상을 목표로 설립된 민관 인프라자문기금(Public-Private Infrastructure Advisory Facility, PPIAF)도 있다.

5) World Bank의 “포괄적 개발(Inclusive Development)”이란 사회 구성원, 특히 빈곤층의 생활과 수입을 개선하는 것을 말함. 즉, 경제성장을 가져오고, 그 이익을 빈곤층과 공유하며, 그들의 기초적 서비스에 대한 접근을 향상시키는 것을 의미함. 인프라는 성장을 유발하고, 성장 과정에 커뮤니티와 노동자, 기업, 지역을 포함시켜 가장 필요한 사람들에게 서비스를 제공할 수 있는 주요 요소로 간주되고 있음.

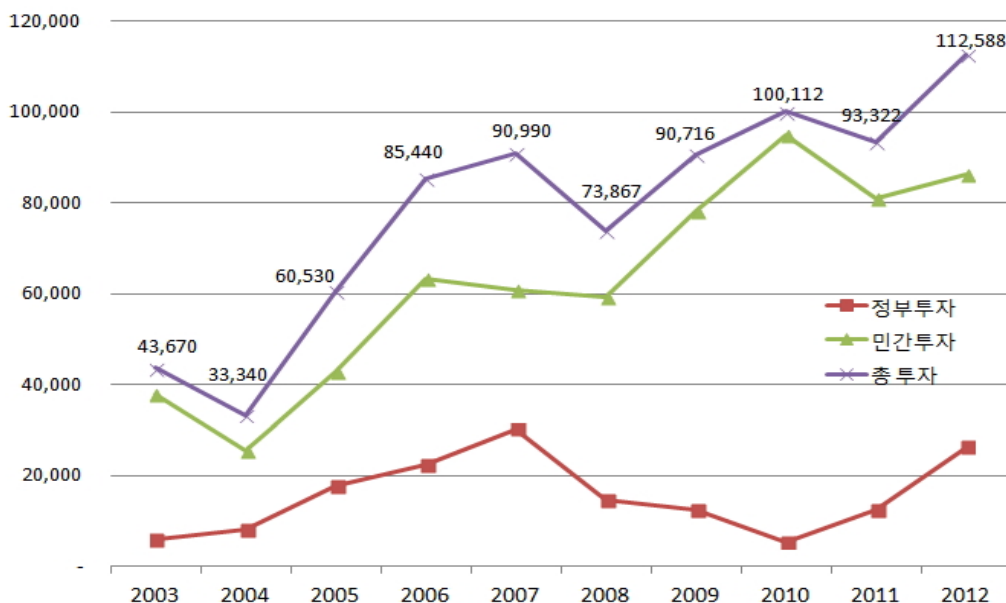
이러한 일련의 움직임들은 국제사회가 공공과 민간부문 협력으로 대규모 개발 재원을 늘림으로써 많은 개도국의 경제성장과 더불어 빈곤층의 경제활동 참여기회를 확대함은 물론, 궁극적으로 개도국의 빈곤감소 등 국제사회가 추구하는 개발목표의 달성이 가능할 것으로 내다보고 있다.

2. PPP 투자규모

그렇다면 해외건설시장에서 외국건설사에게 개방된 PPP방식의 투자개발형사업 규모가 어느 정도 되는지에 대해 알아보기 위해 가장 신뢰성이 높은 World Bank의 PPIAF에서 발표하는 데이터를 통해 시장규모를 추정해 보았다.

그림1. 연도별 PPP 투자규모 추이

(단위 : 백만달러, 건)



출처: PPI Database, World Bank(2013.9)

상기 그림은 2003년부터 2012년까지 개발도상국에서 수행된 PPP사업의 투자 규모와 그 수를 연도별로 나타낸 그래프이다. 최근 수행된 PPP사업의 규모는 과거 10년 동안 3배 가까이 성장하였고 2008년 세계 금융위기로 성장이 잠시 주춤하였으나, 그 후 높은 성장으로 빠른 회복력을 보여주고 있다. 실제로 우리나라가 주로 진출하려는 대부분의 국가들은 정부의 재정여건이 취약하지만 신속한 인프라 확충을 기대하고 있기에 정부투자(Public Sector)규모보다 민간부문(Private Sector)의 투자규모가 클 수밖에 없음을 확인할 수 있다.

또한, 아래에서 보듯이 연도별 총 투자 규모를 수행된 사업 수로 나눈 사업의 평균 규모가 점차 대형화 되고 있음을 알 수 있다. 즉, PPP시장 규모의 성장은 사업 수 증가뿐만 아니라, 사업 대형화 추세에도 기여했다고 볼 수 있다.

표2. 해외 인프라 투자주체별 추이

(단위: 백만달러, 개)

연도	정부투자	민간투자	총투자	사업 수	사업 평균 규모
2003	5,842	37,828	43,670	257	170
2004	7,988	25,353	33,340	222	150
2005	17,784	42,745	60,530	270	224
2006	22,252	63,188	85,440	109	784
2007	30,246	60,744	90,990	352	258
2008	14,664	59,202	73,867	275	269
2009	12,439	78,277	90,716	284	319
2010	5,330	94,783	100,112	306	327
2011	12,367	80,955	93,322	415	225
2012	26,241	86,347	112,588	363	310
총계	155,154	629,421	784,575	2,853	275

출처: PPI Data Base, World Bank(2013.9)

상기 데이터를 활용하여, Global Insight에서 제시한 2012년 세계건설시장 규모 8.8조달러 중 외국건설사에 개방된 해외건설시장 규모를 대략 8%(7,000억달러) 수준으로 가정해 보면, 그 중 상기표의 총 투자규모 1,125억달러 정도가 투자개발형 사업으로 추정되며, 이는 해외건설시장에서 발주되는 사업의 16%(7,000억달러 ÷ 1,125억달러) 정도로 짐작해 볼 수 있다. 그런데, 앞서 <표1>에서 언급했듯이 우리나라는 투자개발형사업 수주비중이 전체 수주액 대비 3% 정도 밖에 안 되는 실정이기에 이에 대한 개선노력이 필요한 시점이다.

3. 지역별 시장현황

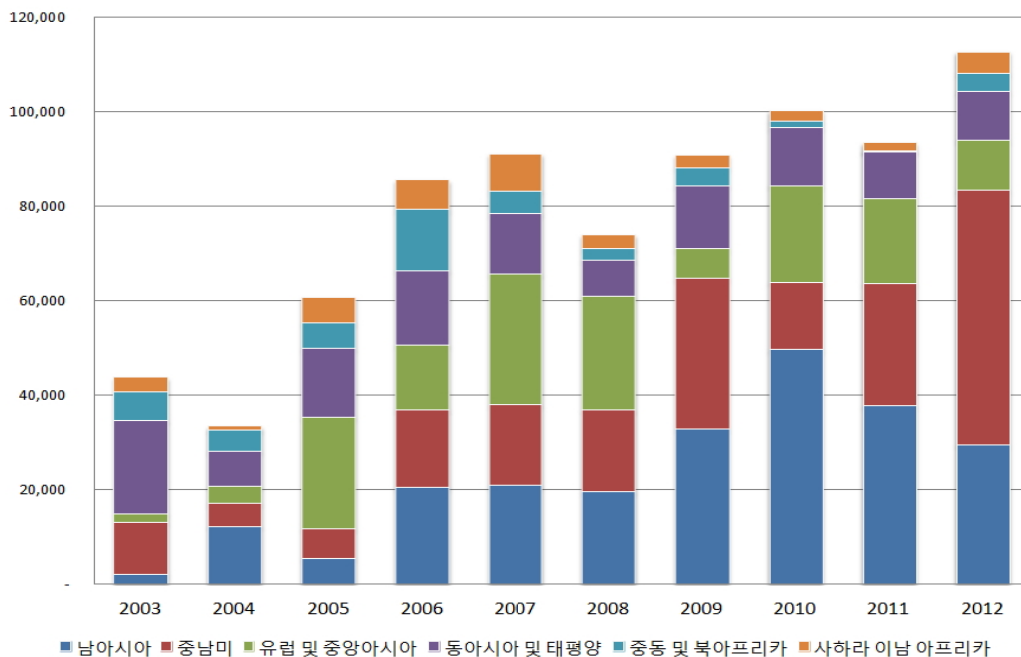
아래 <그림2>는 최근 10년간 개발도상국을 대상으로 각 지역별 PPP사업 투자 규모를 나타낸 그래프이다. 지역별로 살펴보면, 중남미 지역은 최근 투자규모가 지속적으로 증가하고 있는 추세인데, 오랜 기간동안 경기침체를 겪으면서 이를 극복하기 위해 안간힘을 쓰고 있으며, 주요 정부 정책으로 민간투자의 활성화를 장려하고 있어 PPP 방식을 통한 인프라사업을 적극 추진하고 있는 상황이다. 1990년~2013년 기간 중 중남미 29개국에서 인프라시설에 민자가 유치되었으며, 총 사업

규모는 1,705건, 그 중 전기통신 분야가 42%를 차지하는 것으로 조사되어 전체 지역 중 가장 활발한 투자가 진행된 것으로 나타났다.

남아시아 지역 역시 PPP 사업규모가 큰 지역으로 최근 PPP사업 활성화를 위해 법제도를 개편하는 등 다양한 유인책을 펴고 있다. 특히 인도를 비롯하여 파키스탄, 스리랑카 등에서 인프라 수요가 폭증하고 있어 당분간 외국 자본에 대한 의존도가 더욱 커질 수밖에 없는 지역이다.

그림2. 지역별 PPP사업 투자규모 추이

(단위: 백만달러)



출처: PPI Data Base, World Bank(2013.9)

그 다음으로 민자 유치가 활발한 동아시아 및 태평양지역은 지난 10년간 20여개 국에서 인프라 개발에 민자를 유치하였으며, 총 사업 규모는 1,666건, 그 중 에너지 분야가 41%를 차지하는 것으로 조사되었다.

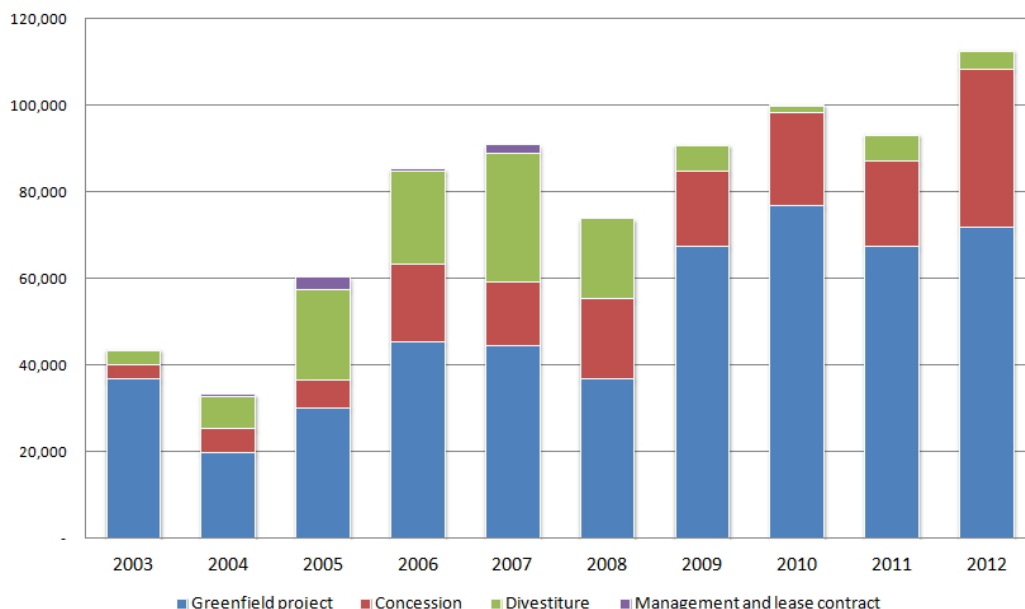
한편 아프리카 지역은 시장 규모가 아직 작은 편이나 인프라 부족 문제의 심각성이 크게 대두되면서 최근 다른 어느 지역보다도 폭발적으로 증가하는 추세이며, 향후에도 높은 성장이 예상된다.

4. 계약형태별 시장현황

PPIAF에서 분류하는 4가지 계약 형태에 따라 수행된 연도별 사업 규모를 살펴보면, 새로 시설물을 건설하는 사업을 지칭하는 Greenfield Project의 비중이 가장 컸으며, 정부 혹은 공공기관이 소유했던 시설물이 자산 인수나 주식공모, 민영화 사업을 통해 민간기관으로 이전되어 관리되는 Divestitures 사업과 Concession 사업⁶⁾이 비슷한 비중을 보였다. 그러나 Concession 사업은 점차 규모가 확대되고 있는 반면, Divestiture 형태의 사업은 그 규모가 감소되고 있는 추세이다.

그림3. 계약형태별 PPP사업 투자규모 추이

(단위: 백만달러)



출처: PPI Data Base, World Bank(2013.9)

세부적으로 계약형태별로 살펴보면, BOT(Build-Operate-Transfer)⁷⁾ 방식이 가장 큰 비중을 차지하였으며, 다음으로는 BROT(Build-Rehabilitate-Operate-Transfer)⁸⁾ BOO(Build-Own-Operate)⁹⁾가 비슷한 비중을 보였다.

6) Concession사업 : 국가 또는 그 공기업과 외국의 개인 또는 사기업(보통은 다국적기업)간에 해당국가에서 공익 사업의 건설과 운영 혹은 개발 등을 위해 특별히 인가된 사업

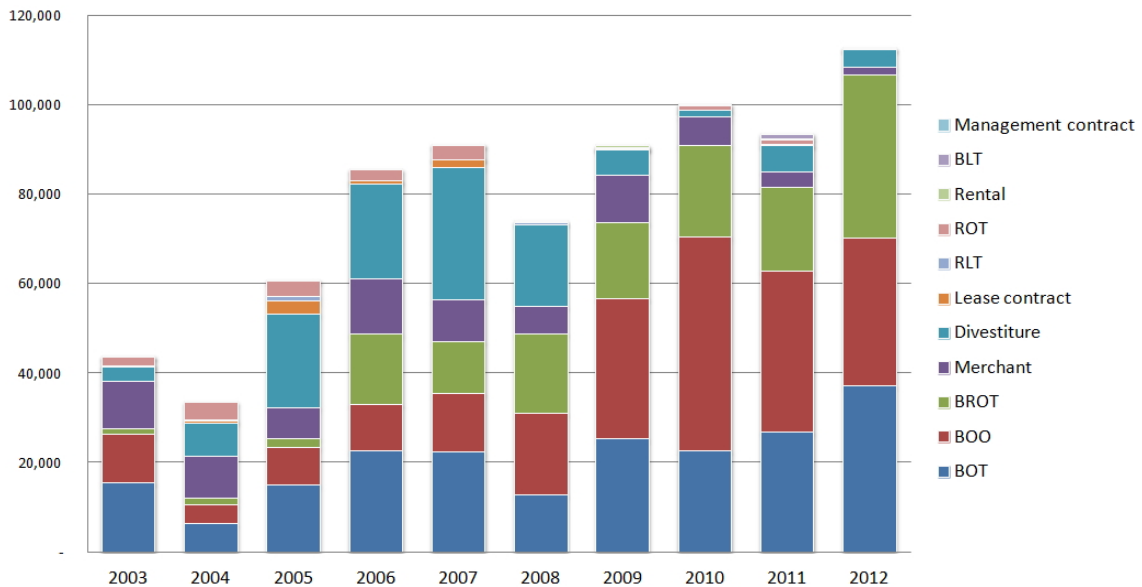
7) BOT : 민간이 도로·교량 따위를 자비로 건설 개통하여 통행료 징수로 건설 자금을 회수 후 그 도로·교량을 정부에 기부하는 방식

8) BROT : 민간기업이 시설을 개량한 후 소유·운영하고 계약 종료시에 소유권을 공공기관에 양도하는 방식

9) BOO : 민간기업이 시설을 건설하여 소유권을 갖고 운영하는 방식

그림4. 세부 계약형태별 PPP사업 투자규모 추이

(단위: 백만달러)



출처: PPI Data Base, World Bank(2013.9)

5. 사업분야별 시장현황

PPIAF에서 분류하는 4가지 사업분야 형태에 따라 수행된 연도별 사업 규모를 살펴보면, 아래 <그림5>와 같이 에너지와 교통관련 분야가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 특히 자원의 중요성이 커지면서 2004년 이후 에너지관련 사업이 계속 증가하는 추세를 보이고 있다. 또한, 개도국의 부족한 인프라 시설확충을 위한 도로, 공항 등 도로관련 사업도 2004년에 비해 무려 7배 이상 늘어나 가장 높은 증가폭을 보였다.

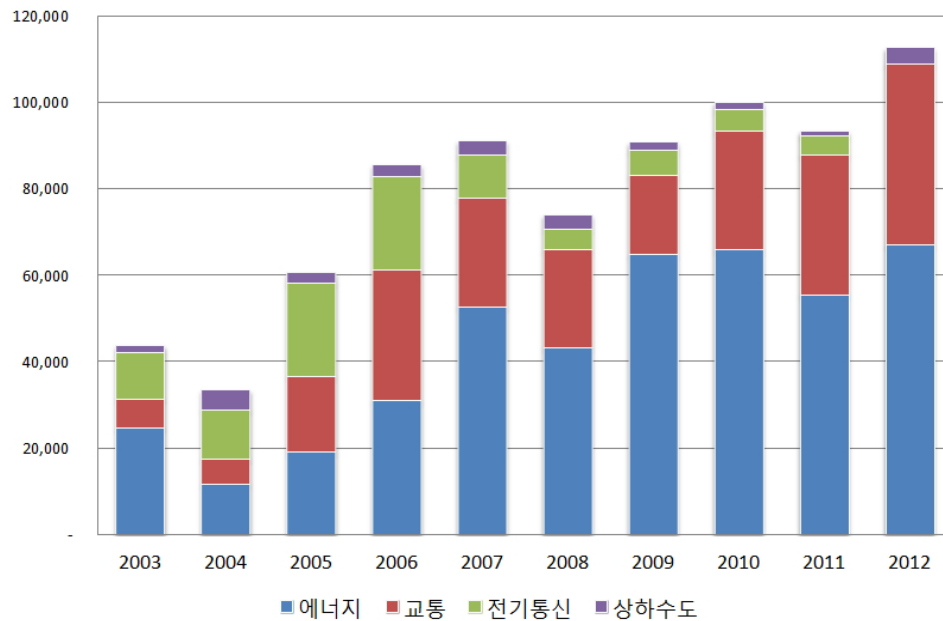
2005년을 기점으로 인프라 시설에 대한 PPP형태의 민간투자가 큰 폭으로 증가하기 시작하였고, 주목할 만한 것은 민간투자가 가장 활발한 부문이 과거 전기통신 분야였는데, 최근엔 에너지와 교통분야로 바뀌고 있으며, 이 같은 추세는 당분간 지속될 것으로 예상된다. 실제 PPP사업 방식으로 추진함에 있어 금융기관이 가장 선호하는 사업구조가 IPP(Independent Power Project)방식¹⁰⁾ 혹은 Cross Border IPP 사업¹¹⁾으로 미래 Cash Flow에 대한 예측이 비교적 손쉬운 발전 등 에너지분야 사업이다.

10) 민자발전사업

11) 국경간 민자발전사업

그림5. 사업분야별 PPP사업 투자규모 추이

(단위: 백만달러)

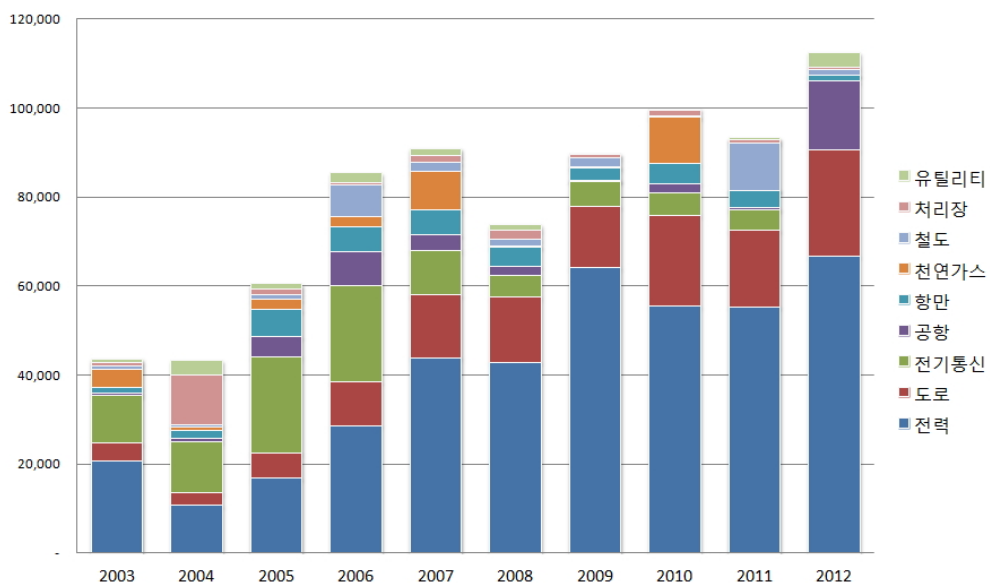


출처: PPI Data Base, World Bank(2013.9)

세부 사업 분야별로 시장규모를 분석해 보면, 에너지부분에서는 특히 전력·발전 부분이 전체 에너지 시장의 대부분을 차지하였으며, 교통 분야에서는 철도·항만 등은 규모가 감소하고 있는 반면 도로와 공항사업은 투자규모가 계속해서 증가하고 있는 추세임을 알 수 있다.

그림6. 세부 사업분야별 PPP사업 투자규모 추이

(단위: 백만달러)



출처: PPI Data Base, World Bank(2013.9)

이 같은 결과는 전 세계적으로 에너지 및 교통 부문의 사업수요가 풍부하다는 것 외에도 사업성이나 투자수익 회수 등의 측면에서 타 분야보다 유리하다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

이상으로 글로벌 투자개발형사업의 현황에 대해 가장 신뢰할 만한 기관인 World Bank의 PPIAF의 자료를 가공하여 살펴보았는데, 분명한 것은 전세계 대부분의 국가들에서 발주되는 인프라관련 사업들이 향후 일반도급형태 보다는 시공사금융 제공형 혹은 PPP와 같은 투자개발형태로 이뤄질 것이고, 이에 대한 준비를 미리 하지 않는 기업이나 국가는 글로벌 건설시장에서의 주도권을 서서히 빼앗길 것으로 보인다.

Ⅲ. PPP사업의 개념과 특성

1. PPP 정의 및 특성

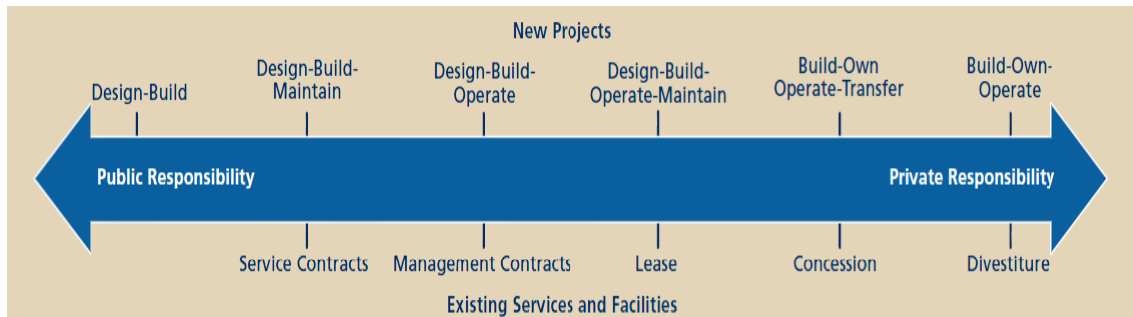
1) 정의 및 개념

이번장에서는 PPP(Public-Private Partnership)의 개념에 대한 다양한 해석들에 대해 체계적으로 정리해 봄으로써 사업을 추진하는 기업들로 하여금 혼선을 방지해 보고자 하였다. 사실 PPP사업에 대한 업무수행 범위나 정의는 명확하게 법으로 명시되어있는 것이 아니며, 각 국가나 연구기관별로 다양하게 정의하고 있다. 하지만 PPP는 민관협력이라는 단어 자체가 의미하듯, 공공서비스를 제공하기 위해 공공기관과 민간기관 사이에 체결되는 공동의 협정을 의미한다는 점에서는 이견이 없을 것 같다.

영국 재무부(HM Treasury)와 아시아개발은행(ADB)에서는 PPP를 정부가 전적으로 책임을 지는 완전 정부공급 사업과 민간이 전적으로 책임을 지는 완전한 민영화 사업 사이의 모든 형태의 사업이라고 지칭하였다. 또한, Infrastructure Australia에서는 PPP를 민간기관이 공공 인프라나 서비스를 제공하기 위해 투자 혹은 파이낸싱에 참여하는 다양한 형태의 계약이라고 정의하기도 한다.

이처럼 PPP에 대한 정의가 다양하듯 PPP에 포함되는 계약형태의 범위도 다양할 수밖에 없고, 실제로 각 PPP 관련 기관에서 제시하는 계약 형태의 범위에도 조금씩 차이가 있으나, 일반적으로 널리 사용되는 PPP사업의 계약 형태들에 대해 알아보면 다음과 같다.

그림7. 참여정도에 따른 PPP 유형



출처: Deloitte

민간의 업무수행 범위와 시설물의 소유 및 양도방식에 따라 대표적으로 BOT, BOOT(Build-Own-Operate-Transfer), BOO의 계약형태로 분류될 수 있으며, 그 밖에 리스협정에 따라 시설물의 임대를 통해 수익을 얻는 BLT(Build-Lease-Transfer), 기존 시설을 재건하여 특정기간 동안 운영권을 확보하여 수익을 창출하는 ROT(Rehabilitate-Operate-Transfer), BROT (Build-Rehabilitate-Operate-Transfer), RLT (Rehabilitate-Lease-Transfer)들과 같이 다양하게 변형된 계약형태가 있다.

또한, PPIAF에서는 Concession과 BOT를 다음과 같이 정의하고 있다. 이 둘은 파이낸싱부터 운영단계까지 모든 영역에서 민간이 책임을 지고 사업을 수행하는 장기적인 계약방식으로 서로 비슷한 형태라고 볼 수 있으나, BOT는 운영단계에서 민간이 일정부분에 대한 운영권만 받아 수익을 창출하지만, Concession은 약정된 기간 동안 시설물에 대한 모든 운영권을 받기 때문에 다양한 운영수익을 창출할 수 있으나 그에 따른 리스크 부담도 함께 커지게 된다고 언급하고 있다.

그밖에 PPP의 형태 중 하나로 민간자본유치 사업을 지칭하는 Private Finance Initiative(PFI)라는 용어가 사용되기도 하는데, 이는 넓은 의미에서 민관협력사업의 하부 개념으로 볼 수 있으며, 공공 서비스를 제공하기 위하여 프로젝트 파이낸싱(Project Financing)을 사용하는 특징을 가지고 있다.

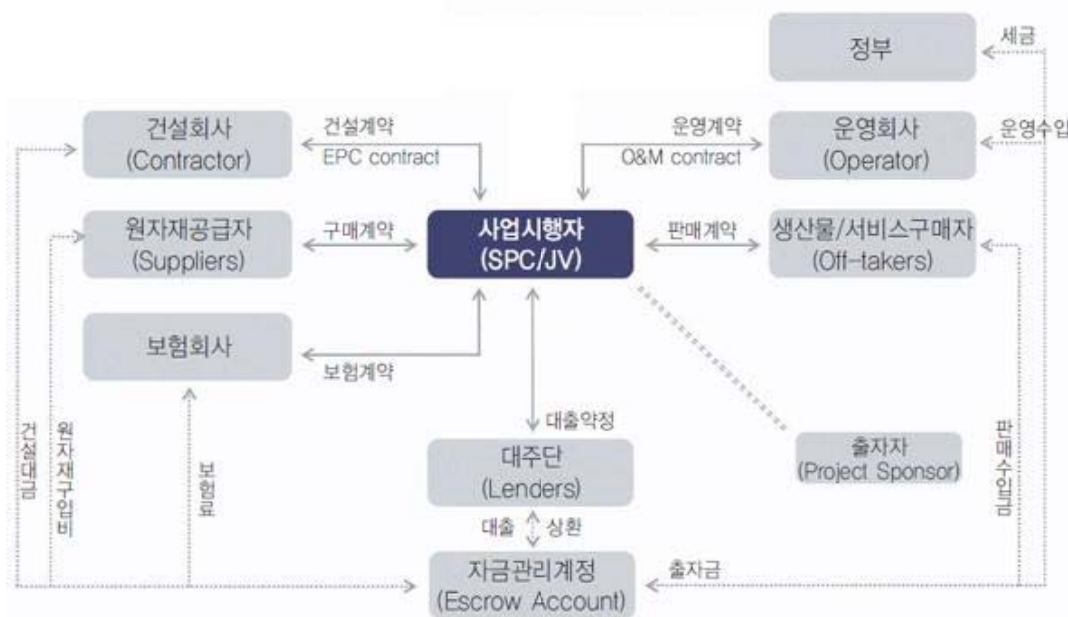
2) 사업구조 및 특성

본래 PPP사업은 공공 및 민간부문의 지식 및 경험을 결합시켜 국민들에게 더 높은 수준의 서비스를 제공하는데 그 목적이 있다. 공공부문은 정부의 안정적인 거버넌스 아래 자금조달에 대한 보장을 제공하고 사회적·정치적 위험을 부담한다. 민간부문은 설계·시공·운영의 효율성을 제고하고 상업적 위험을 부담한다.

PPP사업 구성요건으로는 첫째, 공공부문이 제공해야 하는 인프라 또는 공공서비스를 민간이 대신 제공해야 하며, 둘째, 공공부문과 민간부문이 양자간 어느 정도의 위험을 분담(Risk sharing)하거나 공공부문으로부터 민간부문으로 위험이 이전(Risk transfer)되는 것을 수반하는 요소가 포함되어 있어야 한다.

따라서 앞서 언급한 개념과 PPP사업의 특성에 따르면, PPP라고 분류되는 민관 협력사업은 정부의 독점적 지원과 민영화 사이의 중간 정도에 위치하는 것이 일반적인 형태라고 할 수 있겠고, 통상적으로 PPP사업이라 하면 다음과 같은 형태의 지원이 뒷받침되어야 한다. 첫째, 정부 혹은 공기업이 SPC에 일정비율 지분투자를 하거나, 둘째, 공사비용 및 운영수입에 대해 직접적으로 보조금을 지급하거나, 셋째, 아예 해당국 정부에서 특정사업에 대해 최소 수익정보장을 해주는 것이다. 넷째로는 민간부문과 분담하여 정부재정으로 사업범위 일부를 건설하거나, 관련 부대 인프라를 제공하는 등의 지원이 수반되는 방식이다. 예를 들어 도로사업의 경우, 전체 도로 중 일부 구간을 정부 재정으로 공사하거나, 용수시설, 진입로, 송전망과의 연결 등 부대 인프라를 정부 재정으로 제공하는 것이다.

그림8. PPP 사업구조



출처: 해외건설정책지원센터

상기 그림은 PPP사업시행과 관련된 주요 주체 및 이들 간의 일반적인 계약관계를 나타낸 것으로, 크게 정부 및 공공기관과 사업을 기획하고 추진하는 사업의 법률적 시행 주체인 사업시행자(SPC), 사업자금을 대출하는 금융기관으로 구성된 대주단(Lenders) 및 지분을 투자하는 출자자(Project Sponsor), 시공 및 운영에 관여하는 건설회사(Contractor) 및 운영회사(Operator) 등이 있고, 이들 주요 당사자들의 상

충되는 이해관계를 협상을 통해 조정하고 이를 사업계약(Project Agreement)에 반영해야 한다.

각 사업 참여자의 역할을 정리해보면, 사업시행자는 사업주가 단독 또는 공동으로 출자하여 설립된 특수목적법인(SPC)로서 사업의 추진 및 운영에 대한 모든 법률 행위의 주체가 되며, 사업완공 후에는 독립적으로 차주의 역할을 수행하게 된다. 대주단은 통상적으로 프로젝트 파이낸싱으로 조달되는 소요자금의 규모 및 위험수준이 매우 높으므로 여러 금융기관들과 차관단(Syndicated Loan)형태로 구성하는 것이 일반적이다. 건설시공을 수행하는 건설사는 분야별로 경쟁력을 보유하고 있는 여러 기업이 컨소시엄을 구성하여 입찰에 참가하는 경우가 많다. 최근 많은 발주물량이 나오는 플랜트 계약의 경우, 설계와 구매 및 시공을 일괄적으로 공급하는 EPC 계약 형태가 대부분이다. 운영회사는 사업시행자와 관리운영계약을 체결한 당사자로서, 시행사가 관리운영을 겸하기도 하며 전문적인 관리운영사와 따로 계약을 체결하는 경우도 있다.

한편, ADB¹²⁾에서는 제시한 PPP사업의 주요특성은 다음과 같다. 첫째, PPP는 높은 우선순위를 가진 정부가 계획하고 주도하는 사업들로서 정부는 자본과는 무관하게 해당 사업이 신속하게 수행되길 원한다. 둘째, 정부와 민간부문이 위험을 분담하는 특징을 갖는다. 셋째, 정부와 민간부문 모두에게 가치가 있으므로 정부가 전체 위험을 민간에게 이전시키기보다는 일부 위험도 정부가 직접 부담한다고 언급하고 있다.

2. PPP 효과 및 위험

1) 장점 및 효과

1990년대 이후 국제적으로 PPP 형태의 사업이 증가하고 있는데, 이는 인프라 사업에 내재된 각종 위험들을 각 참여기관에게 골고루 위험을 이전시킴으로써 활성화될 수 있었을 것이다. 특정 프로젝트에 대한 PPP 사업구조가 양호한 것으로 판정된다는 의미는 모든 참여당사자들이 느끼는 다양한 리스크에 대해 충분히 투명하고 효율적으로 구조화되어 있다는 것이기에 이러한 성공적인 PPP사업들은 공통적으로 다음과 같은 장점들을 지닌다.

첫째, 특수목적법인(SPC)의 설립을 통해 이해당사자들을 통합하고 이들에 대한 위험 및 금융조건의 배분을 용이하게 하여 위험전가를 골고루 함으로써 보다 쉽게 위험을 관리하고 대비할 수 있게 해준다. 이러한 위험요소의 배분은 금융조건의 위험부담이 큰 당사자에 대해서도 원활한 사업수행을 가능하게 해준다.

12) ADB, Facilitating Public-Private Partnership for Accelerated Infrastructure Development in India, 2006

둘째, 최적의 SPC설립은 민간참여회사들의 프로젝트 파이낸싱을 보다 용이하게 해 줄 것이며, 이는 위험완화(Risk mitigation)를 통해 해당 사업이 실패하더라도 개별 회사(Sponsor)의 재무 불안정성으로 연결되지는 않을 것이다. 또한, 자본(Equity) 수익률을 올리기 위해 레버리지¹³⁾ 효과를 극대화함으로써 수익성 높은 사업구조를 만들어 갈 수 있는 것이다.

셋째, 전통적 대출(Traditional lending)과는 다르게 프로젝트 파이낸싱은 원칙적으로 SPC에 대한 상환청구권(Right of recourse)이 없다는 점에서 추진하는 사업의 재무적 안정성 측면에서는 분명히 이점이 있다. 즉, SPC는 자금을 차입하고, 그 부채를 해당 사업에서 발생하는 현금흐름을 사용하여 상환하는 구조이므로 자금을 차입하는 것은 SPC이기에 참여회사의 신용등급에는 영향을 주지 않아 향후 추가 차입에도 영향을 주지 않는다.

넷째, PPP사업들은 전체 프로젝트의 회임기간이 장기이고 선순위대출인 프로젝트 파이낸싱이 상환된 후에 비로소 SPC에 투자한 출자기관의 자본금을 회수하는 구조이므로 자연히 해당 프로젝트의 운영 및 관리(O&M)에 까지 참여함으로써 장기 안정적인 수익을 도모할 수 있다.

끝으로 ‘민’과 ‘관’의 파트너십에 의한 사업수행은 정부와 민간이 서로의 장점을 활용하여 공공인프라 서비스의 질적 향상과 비용절감을 가져올 수 있으며, 민간 부문의 새로운 사업기회 및 고용창출 증대 등 경제 활성화에 기여할 수 있는 것이다.

2) 위험요인

PPP사업의 구조적인 특성상 매우 다양한 주체가 참여하고 그에 따른 다양한 사업 수행 방식이나 계약 형태가 나타나기 때문에, 개별 사업마다 고유의 특성이 있고 서로 다른 사업 간의 차이점이 있을 수밖에 없다. 하지만 PPIAF¹⁴⁾와 홍콩 능률국(Efficiency Unit)에서는 서비스의 단가, 수요, 환경, 유지관리, 사업주체 간의 조정, 금융, 환율 위험요인과 기타 사업수행 시 고려되어야 할 위험요인들에 대해 아래 <표3>과 같이 설명하고 있다.

표3. PPP에서 발생 가능한 위험요인

항 목	위험요인	내 용
법적위험	법률변화	사업비의 초과를 야기하는 법률 변화

13) 레버리지(Leverage): 사업 자금조달을 위해 사용된 주식금액에 대한 채무금액의 비율

14) World Bank, PPIAF, How to engage with the private sector in public-private partnerships in emerging markets, 2011

항 목	위험요인	내 용
규제위험	허가	정부의 시기적절한 허가의 실패 등
출자자위험	출자금 납입	출자자의 출자금 납입이 어려운 경우
	출자자 약정	금융단계에서 출자자의 자금제공약정이 어려운 경우
자본조달위험	이자율	LIBOR 이자율 상승은 부채 관련 의무사항을 증가시킴
	조달위험	대주단 은행들이 총 대출금을 제공하기 전에 파산
건설위험	사업지연	EPC 계약자의 불이행으로 인한 지연
	비용초과	EPC 계약자의 잘못으로 사업예산을 초과
운영관리위험	부실업무	O&M 계약자의 부실한 작업으로 운영 방해
정치적위험	불안정, 부패	사업에 악영향을 주는 정치적 불안정 및 부패
외환위험	환율위험	해당 국가의 화폐가치 상승
불가항력위험	자연재해	지진이나 홍수로 인한 시설물 파괴
	인력재해	노동파업으로 시설 운영 불가
세금위험	과세	사업별, 지역별에 따라 부과되는 세금이 상이

출처: PPIAF, Efficiency Unit 등 문헌자료 인용

한편, 연세대학교¹⁵⁾에서는 최근 국내 건설기업의 PPP사업 수행시 발생 가능한 리스크에 대한 사례를 발표하였는데, 기업들이 관리하는 위험요인에는 다소간에 차이가 있는 것으로 나타났다. 예를 들어 A사가 법·규제의 변화 그리고 재해와 같은 불가항력에 대해 관리를 하고 있었다고 한다면, B사는 이러한 위험 요인들을 별도로 고려하지 않는 것으로 조사되었다. 반면에 B사는 A사의 관리항목에 없는 출자자 위험·시장위험·세금 등의 위험요인을 고려하고 있었다.

이처럼 유사한 PPP 형태의 사업이라도 각 사업마다 참여주체·이해관계 등 PPP 형태의 복잡성으로 인한 차이로 인해 결과적으로 해당 사업특성에 맞는 위험관리가 필요할 것으로 보인다. 즉, 기업에서는 PPP사업에 대한 일반적인 위험요인만을 도출하여 수행하는 사업에 적용하기보다는 각 사업마다의 특성을 고려한 위험분석을 통해 이에 맞는 관리대상 위험요인을 선정해야 할 것이다.

3. PPP 사례

1) 대외경제협력기금(EDCF)을 활용한 지원 사례

앞서에도 언급했듯이 많은 개도국 혹은 저개발국 정부들에서 재정부담을 완화하고

15) 최재준, 연세대학교, 해외 PPP 사업 위험요인 관리 및 이를 적용한 사업수익성 산정에 관한 연구, 2011

사업 효율성을 증대시키기 위해 인프라사업을 PPP형태로 추진하려 하고 있으나, 국가 신용도가 워낙 낮아 자금조달에 어려움을 겪는 상황이다. 이에 한국수출입은행은 2013년 PPP사업에 자금을 지원하는 금융기관에 채무보증을 제공하거나 개도국 인프라 사업에 대한 민간투자를 한층 활성화시키기 위한 취지로 다양한 방안을 내놓고 있다. 또한, 대외경제협력기금(EDCF)도 날로 대규모화 되어가는 개도국 인프라 사업에 대해 한정된 재원으로 보다 효율적인 활용을 위해 다각도로 고민하고 있는 상황에서 이러한 고민의 결과물로 최근 EDCF에서는 원조사업의 사후운영과 관리에 민간의 효율성을 접목하고, 참여기업은 안정적인 양허적 조건의 원조자금이 투입되는 PPP방식의 사업에 지원함으로써 국가위험을 경감하고 사업성을 증대할 수 있는 기회를 찾고자 노력하고 있다.

이처럼 개도국 정부가 SPC에 제공하는 출자금이나 국고보조금 등을 EDCF가 지원하거나 EDCF 차관을 직접 대출 또는 출자하고, 민간참여 부분에 대해 수은이 대출 또는 보증 지원을 병행하는 것으로 지원체계도는 아래와 같다.

그림9. EDCF 민자사업 차관 지원체계도



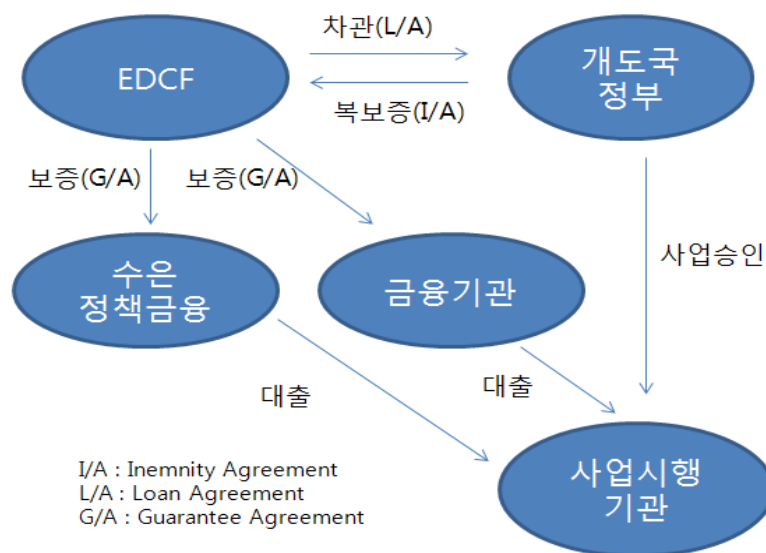
출처: EDCF

이 같은 지원노력의 결과물로 EDCF를 활용한 대표적인 PPP 지원사례로 ‘라오스 세피안-세남노이 수력발전사업’과 ‘베트남 판번-연짜 도로사업’을 들 수 있겠다. 라오스 세피안-세남노이 수력발전사업’은 라오스 정부가 수력발전회사(SPC)에 출

자할 자금을 EDCF가 차관으로 지원해 줌으로써 성사된 사업으로 개도국 내 우리 기업이 참여하는 대형 PPP사업에 대한 최초의 정부지원 사례라고 할 수 있을 것이다. 또한, ‘베트남 판번-연짱 도로사업’의 경우는 건설구간 중 일부를 EDCF로 지원하고 기타 구간은 민간투자자로 건설한 후 민간투자자가 운영관리하는 형태의 사업으로 우리나라가 지원한 베트남 최초의 EDCF와 연계한 PPP사업으로, 2013년 9월에 EDCF와 베트남 교통부가 2억달러를 지원하는 양해각서를 체결한 바 있다.

또한, 아래그림은 EDCF가 개도국 정부의 복보증을 조건으로 개도국의 공공사업에 자금을 제공하는 금융기관에 대해 보증을 제공하는 제도인데, 연간 2억달러 범위 내에서 연간 EDCF 지원규모의 15% 이내의 보증규모로 운용할 예정이며, 보증대상 기관은 신용도가 양호한 국내 금융기관으로 한정하고 있다.

그림10. EDCF 보증제도 개념도



출처: 한국수출입은행

이처럼 PPP사업에 대해 EDCF에서 직접 차관을 지원해 주거나 보증을 제공해 줌으로써 기업입장에서는 사업성 확보는 물론 개도국 정부와의 직접적인 협의채널 구축에 따른 협상력 강화 등 개도국 PPP시장 진출에 있어 향후 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

2) 국내 기업의 수주사례

그렇다면 현재까지 우리기업들이 해외에서 PPP방식으로 수주한 실적을 분석해

보기로 하겠다. 먼저 해외건설 수주통계상에서 PPP사업으로 적용하기 위해서는 첫째, 정부 보조금의 유무 둘째, 상대국 정부 혹은 공기업의 지분투자 유무 셋째, 민간 부문의 최소 수익성 보장(Minimum Revenue Guarantee: MRG) 여부를 고려하였다. 현재까지 우리 기업의 PPP 사업실적은 부동산개발사업을 제외하고 총 8건에 약 50억 달러 정도이며, 주목할 부분은 대부분의 실적이 최근 5년 안에 집중되어 있다는 것이다. 하지만 향후 PPP 방식의 프로젝트 발주가 급격히 늘어날 것으로 예상되기에 우리기업의 참여도 확대될 것으로 기대된다.

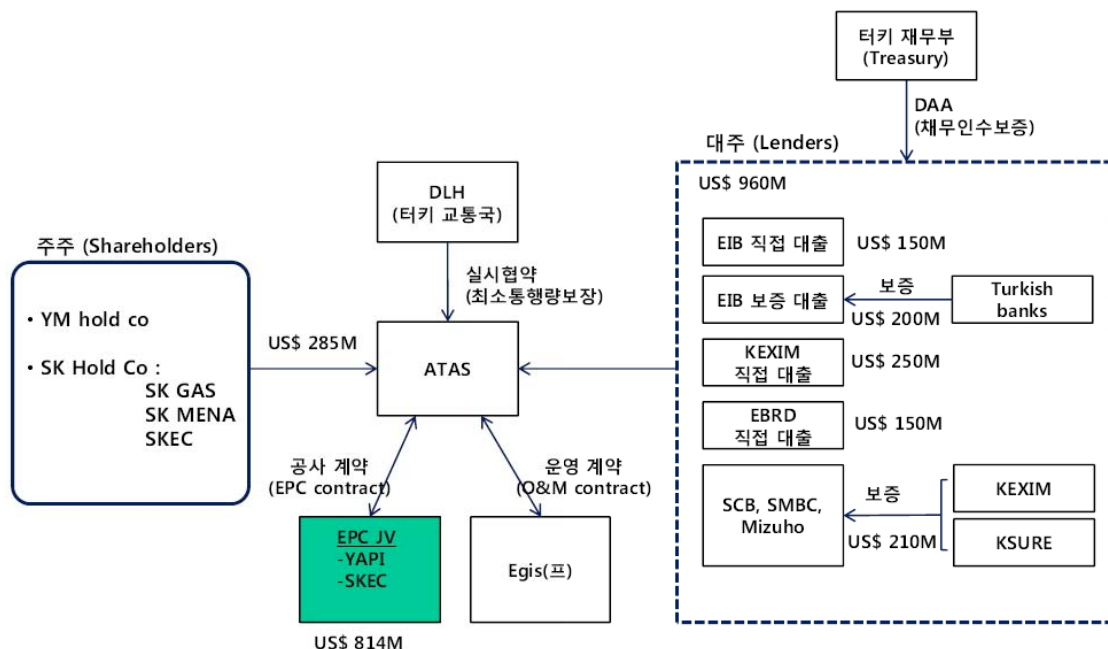
표4. 우리 기업의 PPP사업 수주현황

국 가	공사명	금액(억달러)	계약일	비 고
사우디	라빅2 민자 발전	12	'13.11	사우디 전력청 지분투자, 민간 수익성 보장
	쿠라야 민자 발전소	21	'11.09	사우디 전력청 지분투자, 민간 수익성 보장
터키	보스포러스 해협 해저터널	4	'12.12	터키정부가 채무인수 보증, 민간 수익성 보장
라오스	남릭1 수력발전	0.8	'13.04	라오스 전력청 지분 참여
	세피안-세남노이 수력발전	7	'13.11	라오스 국영회사 지분 참여
	Houay Ho 수력발전	2	'93.09	라오스 전력청 지분 참여
파키스탄	파트린드 수력발전	2.9	'09.10	파키스탄 정부 최소수익보장
모잠비크	마푸토 도시가스배관	0.3	'13.01	모잠비크 국영석유회사와 국내 공공기관 합작법인

출처: 해외건설종합정보서비스

이 중 PPP사업의 모범적인 사례로 터키 이스탄불에서의 ‘유라시아 해저터널 사업’을 들 수 있겠다. 이 사업은 유럽과 아시아 대륙을 관통하는 보스포러스 해협을 5.4km 복층 해저터널로 연결하는 사업으로, SK건설을 포함한 SK그룹 계열사와 터키 기업인 야피메르케지(Yapi Merkezi)가 각각 50%씩 지분을 투자하고 총 사업비 12.4억달러 규모로 진행되는 초대형 BOT 사업이다. 한국수출입은행, K-sure, 유럽 투자은행(EIB), 유럽부흥개발은행(EBRD) 등 세계 유수의 금융기관들이 참여했다. 자금조달 규모는 총 9.6억달러 규모로 이 중 한국수출입은행이 2.8억달러, K-sure가 1.8억달러를 프로젝트 파이낸싱 방식으로 참여했으며, SK건설과 야피메르케지가 EPC를 담당하고 프랑스의 EGIS 그룹이 운영관리를 맡는다.

그림11. 터키 유라시아 터널 사업구조



출처: SK건설 해외 PPP 사업현황 자료

이 사업은 국내 ECA기관, MDB, 국제금융기관들과 터키 현지은행이 참여하여 파이낸싱 구조의 안정성을 확보했다는 것이 특징이며, 본 사업의 원리금 상환이 이뤄지지 않을 경우 터키 정부가 채무를 인수하는 조건이 포함된 채무인수 보증약정이 있는 안정성 높은 사업이다. 또한, 초대형 해외 투자개발형사업으로는 처음으로 사업발굴에서 운영까지 토털솔루션을 제공하는 BOT방식으로 추진됐다는 점도 그 의미가 크며, 큰 틀에서는 이상적인 PPP사업이라고 할 수 있을 것이다.

그밖에 한국수출입은행에서 최근 우리 건설회사 컨소시엄이 주도하는 인도네시아 스랑카 수력발전소 건설 및 운영사업에 프로젝트 파이낸싱과 연계해 약 700만달러 규모의 최초 지분(Equity)투자를 결정하였는데, 대출과 보증을 합쳐 약 1.3억달러의 수출금융을 지원한다. 이 사업은 인도네시아 정부가 30년간의 전력구매계약 체결 등을 통해 수익을 보장하는 사업성이 매우 양호한 것으로 평가되며, 안정적인 운영 수익과 장기 배당수익을 동시에 기대할 수 있는 고부가가치 해외 투자개발형사업으로 평가받고 있다.

IV. 투자개발형사업 활성화 방안 및 제언

최근 해외건설시장에서의 수주현황을 살펴보면, 스페인 등 유럽업체들이 유로화 약세 등을 무기로 가격경쟁력을 앞세워 연이어 우리기업들을 따돌리고 대형 사업을

수주하고 있다. 수익성 문제로 커다란 몸살을 앓은 우리 건설사들이 무리한 수주경쟁에 나서지 않는 면도 있겠으나, 근본적으로 수주전략을 변화시켜야 할 시기임에는 분명해 보인다. 즉, 날로 치열해지는 해외건설시장에서의 수주경쟁에서 우위를 점하기 위해선 과거처럼 단순 EPC 역할만 수행하고 빠져 나오는 것이 아니라 주요 선진 건설기업들처럼 장기 안정적 수익을 도모하기 위한 O&M을 수반한 현지국 Concession사업 등에 적극 뛰어들어야 할 시점으로 보인다.

왜냐하면 과거 우리나라가 가격과 공기 준수라는 경쟁력으로 우위를 점했던 시장은 이미 중국이나 터키 기업들이 빠르게 잠식하고 있으며, 중동위주의 Oil & Gas 등 석유화학이나 발전 같은 대형 플랜트사업도 오래전부터 시공사금융제공 방식으로 발주형태가 바뀌어 가고 있다. 이러한 시장에서 우리기업은 유럽이나 미국기업들과 파이낸싱 능력의 차이로 인해 이를 극복하기가 쉽지 않은 상황이다.

이처럼 해외건설시장 환경도 빠르게 변화되어 가고 있으며, 특히 진출대상국들의 요구가 더욱 다양하게 변하고 있기에 이제는 민간기업도 특정 사업을 수주하여 공사 완공한 후 빠져 나가는 것이 아니라, ODA 등 다양한 원조자금 등과 결합하여 현지 진출국의 대규모 인프라 개발사업에 초기단계부터 참여하는 등 보다 장기적인 관점에서 협력사업을 추진해야 할 것이다.

과거 원조자금 등을 기반으로 정부 등 공적기관 중심으로 이루어지던 현지국의 각종 인프라사업들이 점차 대형화되어 가면서 효율성 제고측면과 무엇보다 대규모 재원 확보를 위해 민간의 역할이 강조되고 있는 상황이며, 실제 민간자금의 유입을 통해 각국은 ODA 효과성을 제고하고자 노력하고 있다. 이렇듯 세계 주요국 특히 기존 OECD DAC 회원국뿐 아니라 중국 등 신흥 원조국들도 어떻게 효율적으로 자국기업들의 해외진출과 원조사업을 연계시킬 것인가에 대한 고민을 하고 있으며, 이미 다양한 형태로 진화되어 가고 있다.

이러한 고민의 결과물이 전 세계적으로 퍼지고 있는 ‘PPP를 통한 민관협력개발방식’이며, 현재 가장 이상적인 개도국 및 저개발국의 개발모델이라 해도 과언이 아닐 것이다. 이처럼 PPP 방식으로 발주되는 많은 사업이 주로 국가신용도가 낮은 개발도상국 특히 남아시아나 중남미지역 등에서 이루어지기에 해외진출을 시도하는 기업(공기업 포함)이라면 진출국가의 법체계 특히 PPP 관련 법체계의 유무 혹은 세부내용을 주지할 필요가 있다. 무엇보다도 국별 리스크(Sovereign Risk) 전반에 대한 헛지여부가 사업의 성공여부를 결정짓는 핵심 요소일 것이다. 이러한 국별 리스크 중 가장 큰 부분이 ‘발주재원의 안정성’인데, 이 문제를 해소하기 위해 ODA(EDCF 등) 혹은 MDB 재원으로 발주되는 사업을 우선적으로 고려해야 할 것이며, 공공부문인 공적금융기관(ECA)에서 대출뿐만 아니라 지분에도 직접적으로 참여하도록 유도하는 한편, 이에 더해 O&M 경험이나 PM능력이 풍부한 국내 공기업이 동반 진출한다면 가장 바람직한 사업구조가 될 것이다.

다시 말해 공공부문이 전체 사업에 대한 안정성 부분을 주로 담당하고, 해당사업에 대한 기획력이나 추진력 등이 풍부한 건설 및 엔지니어링 기업과 같은 민간부문도 사업주로서 일부 지분에도 투자한다면 금융기관의 지원 가능성(Bankability)은 더욱 높아질 것이고 자연스럽게 사업의 금융조달부분은 성공적인 마무리(Financial closing)로 이어질 수 있을 것이다.

결국 해외건설에 있어 PPP사업을 활성화하기 위해선 첫째, 민간부문인 기업들이 PPP사업에 대한 인식전환과 더불어 전사적 자원배분을 통한 기업 내부역량을 PPP사업에 상당부분 투입해야 할 것이다. 둘째, 진출대상국별로 차별화된 전략으로 선택과 집중에 의거한 ODA지원을 통해 부채감축에 발이 묶인 공공기관에 대해 최대한 선별적으로 해외개발사업에 참여할 수 있도록 정책기조의 변화가 필요하다. 셋째로 PPP사업에 있어 가장 중요한 금융조달 문제를 획기적으로 해결하기 위해 보다 경쟁력있는 조건의 ECA 파이낸싱과 함께 안정성과 수익성을 동시에 추구하는 상업 금융(Commercial Bank)을 적극 유인할 수 있도록 ECA Covered Loan¹⁶⁾뿐 아니라 다양한 금융상품을 개발해야 할 것이다. 마지막으로 PPP와 같은 해외개발사업에 투자하는 사모투자펀드(Private Equity Fund: PEF)¹⁷⁾에 대한 배당금 등에 대해 일정한 세금혜택을 부여한다든지 투자손실금에 대해서는 보조금 형태의 자금지원을 일정기간 제공해 주는 등 보다 많은 기업들이 적극적으로 해외 투자개발형사업에 나서도록 정책적 배려가 필요한 시점이다.

16) ECA Covered Loan : 공적수출금융기관으로부터 커버받는 대출

17) Private Equity Fund : 사모투자펀드. 특정기업의 주식을 대량 인수해 경영에 참여하는 방식의 펀드

[참고문헌]

- 이광복(2010), 해외시장 PPP/PFI 진출 결정요인과 정부 지원정책에 관한 연구
정창구(2014), 해외건설 PPP 활성화 방안
최재준(2011), 해외 PPP 사업 위험요인 관리 및 이를 적용한 사업수익성 산정에 관한 연구
한국건설산업연구원 · 해외건설협회(2008), 투자개발형 해외인프라 개발사업에 대한
민관협력 활성화 방안
ADB(2008), ADB Strategy 2020
ADB(2007), ADB's Participation in PPPs
ADB(2006), Facilitating Public-Private Partnership for Accelerated Infrastructure
Development in India
Allen & Overy(2014), Public Private Partnership, Breaking new ground
EDCF(2012), 개도국 민관협력(PPP) 사업의 이해
KOICA(2008), PPP와 개발컨설턴트 활용을 통한 민간과의 파트너십 강화
SK건설(2014), 해외 PPP 사업 현황
World Bank(2011), PPIAF, How to Engage with the Private Sector in
Public-Private Partnerships in Emerging Markets
World Bank, PPIAF, Private Participation in Infrastructure(PPI) Project Database
한국수출입은행, PPP 관련 각종 보도자료
(http://www.koreaexim.go.kr/kr/bbs/noti/list.jsp?bbs_code_id=1311900548729&bbs_code_tp=BBS_2&code_tp=N02)
해외건설종합정보서비스 DB