강연

미국 시장 진출, 무엇을 준비해야 할까?

'선진국 건설시장 진출 전략 설명회'를 바탕으로

[글] **정창구** 처장 cgjung@icak.or.kr
해외건설협회 금융지원처

변화하는 선진국 인프라 시장

2008년 미국의 서브프라임모기지(Sub-prime Mortgage) 사태로 거대한 투자은행이었던 리먼브라더스(Lehman Brothers) 등이 파산하면서 글로벌 금융위기가 촉발되었고, 그 여파가 유럽 및 아시아까지 급격히 확산되면서 국가재정이 취약한 국가들은 심각한 경제적 타격을 입었다. 그로 인해 10년이 지난 현재까지도 경기침체에서 벗어나지 못하고 있는 국가들이 적지 않다. 선진국들은 엄청난 돈을 시장에 공급하는 양적 완화[1] 정책을 펼쳐 경기부양에 나서고 있으나 몇몇 나라를 제외하고는 이렇다 할 성과를 거두지 못했다. 소위 글로벌 경제가 퍼펙트 스톰(Perfect Storm)[2] 상황을 벗어나지 못한 채 저성장, 저소비, 저투자, 저고용으로 이어지는 뉴노멀(New Normal)[3] 시대가 고착화되고 있다. 또한 국제유가 등 원자재 가격도 폭락하면서 그동안 세계경제 성장을 견인했던 브라질, 러시아, 인도, 중국 등 브릭스(BRICs) 국가들마저 경기둔화가 뚜렷해지는 상황이다.

이러한 글로벌 경기침체 상황을 벗어나기 위해 대부분의 국가들이 가장 많이 활용하는 정책은 자국 인프라(SOC) 확충을 위해 건설 분야에 투자를 확대하는 것이다. 실제로 '글로벌 인사이트(Global Insight)' 최신자료에 따르면, 글로벌 경기침체 및 브렉시트(Brexit) 등 대외 악재로 인해 2015~2016년 세계 건설시장은 2년 연속 성장률이 후퇴할 것으로 예측하고 있으나, 2017년 이후 다시 연평균 7% 이상의 고성장을 이어갈 것으로 전망하고 있다.

이처럼 지금 전 세계는 선진국 · 개발도상국 · 저개

1 양적 완화는 중앙은행을 통해 금리나 지급준비율을 인상 · 인하 혹은 공개시장 조작을 통해 경기를 활성화하는 재정정책
2 퍼펙트 스톰이란 뉴욕대학의 루비니 교수가 미국발 금융위기를 예견하면서 언급한 표현으로, 전 세계가 직면하고 있는 심각한 경제위기 상황을 의미
3 뉴노멀이란 새롭게 형성된 경제 질서를 의미하는 경제학 용어로, 여기서는 2008년 글로벌 금융 위기 이후 선진국뿐 아니라 신흥국들까지 성장률이 둔화되면서 세계경제가 저성장 · 저금리 · 저물가 · 고실업률 · 정부부채 증가에 빠진 현상을 일컬음

표1 세계 건설시장 규모 전망

(단위:십억달러, %)

연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
시장규모	9,538	9,986	9,466	9,390	10,105	10,941	11,803	12,660	13,560	14,535
증가율	5.5	4.7	- 5.2	- 0.8	7.6	8.3	7.9	7.3	7.1	7.2

자료 Global Insight, 2016.5

발국 할 것 없이 자국의 경기부양을 위해 인프라 개발 사업에 열을 올리고 있다. 하지만 최근의 인프라 사업들은 대규모 단위이거나 투자금 회수에 오랜 기간이 소요되는 특성상 정부 재정만으로 충당하기엔 역부족인 경우가 많다. 이에 따라 다양한 지원정책들을 수반하여 민간 부문의 참여를 독려하는 추세다.

특히 시공자가 금융을 직접 주선하는 '시공자 금융주선' 방식이나, 시공자가 사업주가 되어 프로젝트에 자본금을 투자하고 장기간 운영수입으로 회수하는 민민관협력사업(Public–Private Partnership, PPP) 등 '투자개발형' 방식이 급속히 확산되고 있다. 그동안 우리 기업들의 진출이 상대적으로 부진했던 선진국 시장에서도 이러한 변화가 확대되고 있다. 말하자면 국가 리스크가 낮고 시장 규모가 큰 미국, 캐나다, 호주 등 선진국 인프라 시장도 자국의 PPP 법을 손질하여 외국 기업이나 투자자들을 유도하는 다양한 프로그램을 마련하고 있다. 이번 설명회는 이와 관련한 정확한 정보를 우리 기업들에게 전달하고, 궁극적으로 선진국 인프라 시장에 진출할 수 있는 기회를 모색해보는 취지에서 마련되었다.

2016년 11월 28일, 국토교통부의 후원으로 해외건설협회가 주관한 설명회의 첫 순서는 미국 트럼프 당선을 맞아 Global Oil & Gas 산업의 전망과 북미 에너지산업 진출방안에 관한 미국 KBR사의 Thomas Eun(은정철) 수석엔지니어의 발표였다. 그리고 미국 PPP사업 동향, 전망 및 파이낸싱 방안에 대해 미국로펌 Ballard Spahr의 한인 파트너인 Steve B. Park 변호사와 Han C. Choi 변호사의 발제가 있었다. 다음으로 호주의 주요 인프라 프로젝트 진출 기회라는 주제로 주한 호주대사관의 Sarah Park 수석투자진흥관이 발표했으며, 끝으로 캐나다 PPP법률 프레임워크 및 진출기회라는 주제로 Gowling WLG의 Jay Shin

그림1 선진국 건설시장 진출 전략 설명회 개최사진

자료 해외건설협회

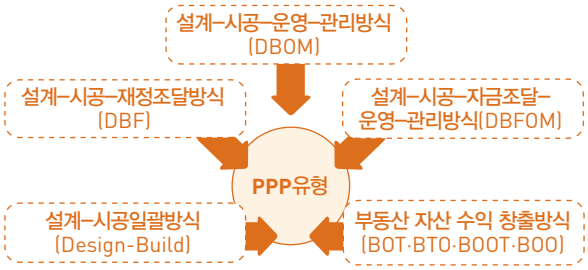
파트너 변호사의 발표로 마무리하였다.

이 글에서는 최근 트럼프 대통령 취임으로 새롭게 조명받고 있는 미국 인프라 시장, 특히 외국 기업들에게 참여 기회가 있을 것으로 보이는 PPP시장 현황을 알아보고 국내 기업들의 참여에 관한 시사점으로 마무리하고자 한다.

미국 인프라 시장의 5가지 PPP 개발 유형

미국토목학회(American Society of Civil Engineers, ASCE)에서 발표한 2013 미국 인프라 평가보고서(Report Card for America's Infrastructure)는 미국의 전반적인 인프라 수준을 D+ 정도로 평가하면서, 이를 해결하려면 3조 6,000억 달러에 이르는 추가적인 투자가 필요하다고 전망하고 있다. 즉 미국의 대부분의 주(州)들은 이미 심각한 적자에도 불구하고 인구 증가, 경기 확장, 급속한 도시화 등으로 인해 공공 인프라 시장에 2030년까지 매년 최소 4,550억 달러를 투자해야 하는 상황이다. 하지만 앞서 언급한 것처럼, 미국도 이러한 대규모 인프라 투자를 정부 재정으로 충당하기는 역부족이기에 많은 주정부는 PPP 방식의 투자개발에 관심을 보이고 있는 실정이다. 사실 미국은 타 선진국에 비해 PPP 역사가 짧은 편이다.

그림2 미국의 PPP프로젝트 유형



자료 Ballard Spahr LLP

그동안 미국의 공공 인프라 프로젝트 발주는 ① 인프라 수요에 대한 확인 ② 해결책 제안 ③ 프로젝트 설계 ④ 프로젝트 자금 조달 ⑤ 공사 ⑥ 운영/유지보수 ⑦ 소유권 등 7가지 기능으로 시행되어 왔다. PPP를 도입하기 이전, 민간 부문은 미국의 인프라 사업에 참여 가능한 부분은 독립 설계 및 건설 계약 부문 정도였다. 즉 설계 부분에서 가장 낮은 가격을 써낸 입찰자를 선정하여 정부가 공공조달하는 설계시공분리방식(Design-Bid-Build, DBB)[4]으로만 진행되었다. 그러다 보니 건설과정에서 설계변경 요구가 잦거나 시공이 지연되는 등 정부의 추가 비용이 발생하는 경우가 빈번했다. 이후 PPP 방식으로 전환하면서부터 정부의 재정 부담은 완화되었고, 인프라 개발 및 운영을 민간 부문에 위임함으로써 경제적 효율성을 높이게 되었다.

미국의 인프라 개발에서 그린필드(Greenfield)[5] PPP 프로젝트의 경우 대략 5가지 유형으로 요약할 수 있다. 첫 번째 유형은 가장 단순한 PPP 유형인 설계-시공 일괄방식(Design-Build)이다. 이 방식은 기존의 DBB와 달리 설계비용에 대한 리스크를 민간이 부담하는 형태이다.[6] 정부의 재정 운용 효율성을 강화한 모델이지만, 건설기간이 장기간 소요됨에 따른 자금

4 설계시공분리방식(Design-Bid-Build, DBB): 발주기관 책임하에 설계업체가 공사현장 여건과 지질 등을 조사 · 측량토록 하고, 이를 근거로 발주자가 의도한 시설물을 설계토록 하여 잠재적 입찰자가 열람토록 한 후 경쟁입찰로 낙찰자를 선정하는 방식

5 그린필드 유형은 개발되지 않았거나 개발된 적 없는 새로운 인프라 건설을 뜻하며, 반대로 브라운필드(Brownfield)는 기존에 개발된 인프라를 뜻함

6 즉, 민간 부문의 입장에서는 설계비용을 부담한 후 수주를 못 할 리스크가 있음

압박 등으로 인해 선뜻 민간 부문이 뛰어들지 못하는, 즉 인센티브가 약하다는 문제가 있다.

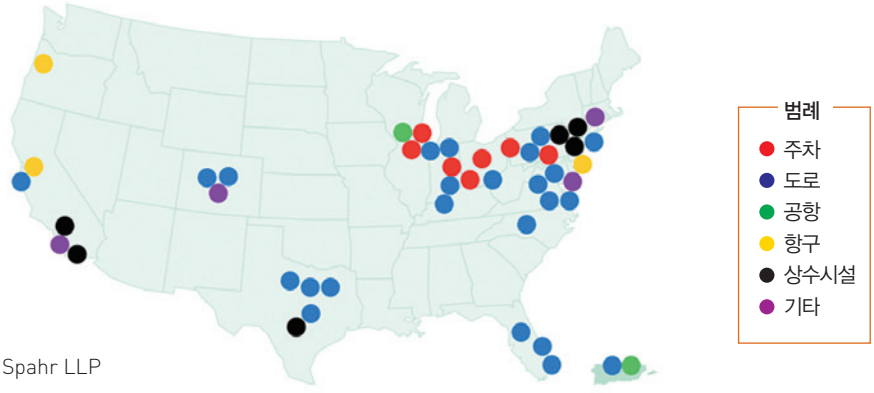
두 번째 유형은 설계–시공–재정 조달(Design–Build–Finance, DBF) 방식이다. 민간 부문이 공공 부문을 대신하여 프로젝트를 설계하고 건설하며, 프로젝트와 관련된 자금조달 비용 전부 또는 일부를 선불로 지급하는 방식이다. 하지만 민간 부문의 완공 후 책임은 제한적이며, 정부가 설계와 공사하자 및 운영관리(O&M) 등 리스크 대부분을 책임진다. 공공 부문은 민간 부문이 공사기간을 맞추도록 자금집행을 연장할 수도 있다.

세 번째 유형은 설계–시공–운영–관리(Design–Build Operate–Maintain, DBOM) 방식이다. 주로 복합발주 형태로 이뤄지는데, 영업권을 소유한 자가 고정비용 기준으로 프로젝트의 설계 · 시공 · 운영관리를 맡는다. 이 방식은 정부가 프로젝트를 완수할 수 있는 기술적 전문성과 인력이 부족할 때 주로 사용된다. 공공 부문이 재정 리스크를 부담하지만 공사의 결함으로 발생하는 추가 자금은 민간 부문이 부담해야 하며, 동시에 정부는 시공사에게 금융 혜택을 제공할 수 있다.

네 번째 유형은 설계–시공–자금조달–운영–관리(Design–Build–Finance–Operate–Maintain, DBFOM) 방식이다. 민간 부문은 정해진 기간 동안 프로젝트의 설계 · 시공 · 자금조달 · 운영 및 유지관리를 맡는데, 프로젝트 리스크의 대부분을 민간 부문에서 떠안아야 한다. 따라서 민간 부문에서는 O&M 비용을 최소화하기 위해 프로젝트 전 과정에 참여하며, 그 대가로 자기자본(Equity)과 자금조달(Financing)에 대한 수익을 좀더 많이 가져가는 방식이다. 특히 미국에서는 가용성 지불제도(Availability Payment) 계약과 수익기반 지불제도(Revenue–Based Payment)[7] 계약이라는 두 가지 대금지급 계약이 활용되고 있다.

마지막 유형은 공공 인프라를 위한 부동산 자산 수익 창출방법으로, BOT · BTO · BOOT · BOO[8] 등 다양한 PPP 유형이 활용되고 있다.

그림3 미국 지역별 PPP 시장 유력공종 현황



자료 Ballard Spahr LLP

7 가용성 지불제도란 수요와 관련 없는 실적에 대한 지불제도로 공공 파트너가 수요와 징수 리스크를 부담하는 제도
8 BOT(시공–운영–이전/Build-Operate-Transfer), BTO(시공–이전–운영/Build-Transfer-Operate), BOOT(시공–소유–운영–이전(Build-Own-Operate-Transfer), BOO(시공–소유–운영(Build-Own-Operate)

미국 PPP 프로젝트는 크게 이러한 5가지 유형으로 발주되며, 각 주별 정비되어 있는 PPP 법제도에 따라 편차를 보이고 있다. **그림 3**은 현재 미국 내에서 PPP 방식으로 추진되는 사업 가운데 진출시 수주 가능성이 높은 지역에 대한 정보이다.

실제 트럼프 정부는 미국 에너지 · 인프라법(American Energy & Infrastructure Act)을 통해 향후 10년간 1조 달러 이상을 PPP 방식으로 추진하겠다고 밝힌 바 있으며, 주로 도로 · 교량 · 터널 · 공항 · 철도 · 항구 및 수로 · 파이프라인 건설 비용을 효율적으로 투입하고, 미국 내 석탄 · 셰일 에너지 생산을 시장 및 소비자들과 효과적으로 연결하기 위해 파이프라인과 석탄 수출시설을 포함한 민간 부문 에너지 · 인프라 프로젝트를 승인키로 했다. 또한 미국 내 주요 도시와 주정부는 연방정부와 함께 기금활용 프로그램을 활용하여 장기적인 물 관련 기반시설 구축계획도 수립하기로 하였다.

이처럼 미국에서는 PPP 사업에 민간의 참여를 도모하기 위한 다양한 지원책, 특히 금융조달에 관한 다양한 소스를 제공함으로써 민간 부문의 재원을 효율적으로 활용하기 위해 고심 중이다. PPP 방식은 이미 공공 인프라 시장에 확산되고 있고, 실제로 개별 프로젝트에 대한 다양한 참여기회도 분명히 존재한다. 그러나 PPP 방식으로 수주에 성공하기 위해서는 각 주별 PPP 관련 법률과 규정을 먼저 숙지하고, 개별 프로젝트의 진행과정 및 금융조달 환경에 대한 충분한 이해가 선행되어야 한다.

미국 인프라 PPP 시장 진출을 위한 대비점들

미국 인프라 PPP 시장에 진입하기 위한 핵심은 사업에 따른 수익 극대화를 위해 리스크를 최소화하되 가장 경쟁력 있는 입찰금액을 제시하는 것이다. 사실 미국 인프라 시장은 슈어티 본드(Surety Bond)[9] 등 다양한 진입장벽으로 인해 외국기업이 진출하기에는 분명 쉽지 않은 시장이다. 하지만 유럽의 많은 기업들이 오래전부터 미국시장에 진출하여 착실하게 실적을 쌓아가고 있다는 사실을 간과해선 안 된다.

사실 미국의 인프라 프로젝트는 수행방법 등에서 매우 생소한 면이 많은데, 이는 현지 환경에 익숙하지 않은 외국 기업들에게 상당한 장애물로 작용한다. 특히 PPP 프로젝트는 연방 · 주 · 지역 · 지방 수준별로 수많은 인허가와 면허(License) 획득 및 인증과정이 필요하며, 각 공종별로 모두 다르다. 이를 극복하기 위해선 법률자문이 필수불가결하다. 법률자문가는 프로젝트 진행과정에 필요한 인력이나 기술 등을 사용하는 데 관한 마켓 인텔리전스를 제공하며, 법안을 해석하거나 프로젝트의 상세조건 등에 대한 조언 및 조건협상 전략과 서류작성 등을 뒷받침해준다. 결론적으로, 기술자문과 함께 경쟁력 있는 입찰서류를 제출하기 위해선 반드시 법률자문을 활용해야 할 것이다.

조달(Procurement) 과정 또한 중요한 요소로, 대부분의 PPP 프로젝트는 경쟁입찰로 이뤄지기에 상당한 비용 지불을 각오해야 한다. PPP 프로젝트를 수주하더라도 계약서 서명 전까지는 세심한 관심을 기울여야 하는데, 프로젝트의 계약 조건이 개별 주정부

9 슈어티 본드란 주로 미주대륙에서 입찰 등에 참여할 때 요구받는 증서로, 주채무자와 보험회사가 채권자에 대하여 연대하여 본드(Bond)에 약정된 보증금액의 지급채무를 부담하는 것

의 PPP 법안이나 프로젝트의 목표 · 재원범위 · 요건 등에 부합하는지 조율 과정을 거쳐야 때문이다. 이처럼 PPP 프로젝트는 계약을 포함하여 세부내용 분석이나 추가적인 협상 혹은 계약서 문구 작성까지 매우 신중을 기해야 한다. 더욱이 대출기관의 매출채권 개념 · 생성구조, 주변 토지를 취득하는 행위 · 통행권과 관련한 토지의 이전 · 인수, 보험요건 · 비과세 파이낸싱의 여부 · 보증금 · 완공 보증, 등급 및 특정 위험을 회피하기 위한 스왑 거래, 마일스톤 일정 등에 따라 추후 결과가 크게 달라질 수 있으므로 계약 과정을 치밀하게 살펴야 한다.

이렇듯 미국 인프라 시장은 개도국 등 타 지역에 비해 초기 진입비용 등이 높기 때문에 그동안 우리 기업들이 상대적으로 소홀했던 것이 사실이었다. 하지만 앞서 언급한 수많은 장애물들은 비단 한국기업들만의 문제라고 할 순 없다. 프랑스의 빈치(Vinci), 스페인의 ACS 그룹, 호주의 매쿼리(Macquarie) 등도 동일한 장벽에 부딪혔지만 이를 극복하고 미국에서 중요한 PPP 사업의 주역으로 활동하고 있다. 이제 우리도 미국 시장을 두드려야 할 시기임에는 분명해 보이며 초기 성공적인 진입을 위해 정부 차원의 다양한 지원정책이 마련되어야 할 것이다. W

참고문헌

- Ballard Spahr LLP(미국 LawFirm) 설명회 발표자료 인용
- Global Insight 2016.5 www.ihs.com
- 해외건설종합정보서비스(DB) http://www.icak.or.kr/
- 국제금융센터 자료 www.kcif.or.kr
- 수출입은행 자료 www.koreaexim.go.kr
- Project Finance International www.pfie.com
- InfraPPP, Global PPP Report
- BMI Online Service www.bmo.businessmonitor.com
- World Bank, PPI Project Database www.worldbank.org