

해외투자개발 사업의 이해



이 한수 한신회계법인 이사
(lhans88@hanmail.net)

1 서론

지구는 항성(별) 태양을 365일(초속 30km) 주기로 공전하고 있는 우주의 작은 행성이고, 구에 가까운 회전타원체로서 적도반지름이 6,378km, 극반지름이 6,357km 이며, 나이는 46억년 되었다. 태양계는 지구를 포함하여 9개의 행성으로 이루어져 있고, 이런 태양계와 같은 항성(별)들이 모여서 은하수(Galaxy)를 이룬다. 태양계가 속한 우리은하는 지름이 10만 광년이고 두께는 1만5천 광년이며, 나선형 모양을 하고 있다. 이와 같은 거대한 은하수들이 모여서 코스모스(Cosmos : 우주)를 이루며, 나이는 137억년 되었다. 코스모스 관점에서 보면 지구는 우주의 변방에 있는 작은 먼지에 불과할 뿐이다. 하지만, 16세기까지 우주의 중심이 지구(천동설)라는 신학적 세계관이 교회의 지지를 받으면서 천문학의 과학적 발전은 중단되고 오랜 암흑기에 빠진다. 하지만, 16세기부터 18세기에 걸쳐 코페르니쿠스, 갈릴레이, 케플러, 뉴턴 등이 주도한 놀랄만한 과학적 연구결과(이들은 당대에 주류학자들로부터 조롱과 냉대에 시달렸으며, 사회의 암적 존재로 인식되어 종교재판에 회부되는 고초를 겪는다)는 천문학의 패러다임을 바꾸어 놓았으며, 이후 사고의 구속에서 벗어난 과학자들은 짧은 기간 동안 인류 역사상 가장 경이적인 과학적 성과를 이루게 된다.

이와 같이 열린 생각이 모든 문제해결의 출발점인데, 현실적으로 우리 대부분은 오랜 관습과 경험, 지식의 틀 속에서 갇혀서 새로운 관점에서 문제를 이해하고 창의적인 해결방안을 모색하는데 어려움을 겪고 있다. 즉, 내 생각의 틀을 내려놓아야 새로운 것을 수용하고 발상의 전환을 할 수 있는데, 반대로 전문가 일수록 변화에 대한 거부감 크고 비판적 사고경향을 보인다.

최근에 철도산업의 일괄수출(타당성조사, 설계, 건설, 차량, 운영 및 재원조달)이 철도전문가들 사이에서 최대 화두로 떠오르고 있다. 특히, 해외 철도시장이 투자개발형 사업방식(3P : Public Private Partnership)으로 빠르게 이동하면서, 진출대상국의 상이한 건설시장 플랫폼과 이해하기 어려운 3P 조달방식은 철도일괄수출을 이루기 위해서 극복해야만 하는 최대 난제로 떠올랐다.

본고에서는 국내건설 플랫폼과 해외건설 플랫폼의 상호비교를 통해 그 차이점을 알아보고, 3P 조달방식을 중심으로 투자개발형 사업에 대한 해설을 통해 해외철도사업에 대한 이해를 도모하고자 한다.

2 본문

2.1 생각의 틀을 깨자

사람들의 생각은 초기 값에 크게 의존한다. 이 초기 값이 전체적인 판단에 크게 영향을 미치는 것이다. 이것을 닷 내리기 효과(Anchoring Effect)라 한다. 즉, 닷을 내린 곳에 배가 머물듯이 처음 입력된 정보가 정신적 닷으로 작용해 전체적인 판단에 영향을 미치는 현상이다. 우리가 이렇게 닷 내리기 효과 과정을 통해 인식한 것을 처리하면 생각이 된다. 같은 사건을 보면서도 서로 다르게 생각하는 것은 정보가 달라서가 아니고 인식이 다르기 때문이다.

우리는 가끔 본인들이 경험한 것을 일반화하여 판단의 오류를 범하는 경우를 볼 수 있다. 이 중에서 요즘 가장 흔하게 볼 수 있는 것 중의 하나가 해외건설 유경험자로부터 잘못된 자문을 받는 경우이다. 1990년대까지 해외건설은 단가입찰 위주의 토목공사로서 국제건설공사표준계약

(FIDIC) 중 레드북(Red Book)을 기반으로 건설공사를 수행했다. 해외토목공사 유경험자의 대부분이 레드북 하에서만 업무경험이 있다. 하지만, 최근 해외철도사업이 설계시공일괄발주방식(EPC) 또는 투자개발형사업방식(3P)으로 추진됨에 따라, 위험관리 노하우가 필요한 국제건설공사표준계약(FIDIC) 중 옐로우북(Yellow Book) 또는 실버북(Silver Book)을 기반으로 추진되는 경우가 많다. 이런 경우 레드북 경험자로부터 조언을 받게 되면 잘못된 초기 값에 기인한 판단 실수가 큰 손실로 이어질 수도 있다.

두 번째는 국내 민간투자사업 유경험자로부터 해외투자개발형사업에 대해서 잘못된 자문을 받는 경우이다. 국내 민간투자제도는 인프라 건설에 중점을 둔 제도이다. 즉, 건설사의 수주제도가 주요 목적 중의 하나이다. 이에 따라, 대부분의 사업에서 사업시행자는 건설사 컨소시엄 위주로 구성되고 있다. 이에 반해 영미계 민간투자제도는 운영서비스 제공에 중점을 둔 제도를 운영하고 있으며, 사업시행주체는 개발사(Developer), 전략적 투자자(Strategic Investor) 및 재무적 투자자(Financial Investor) 위주로 컨소시엄을 구성한다. 인프라를 공급하는 것은 운영서비스를 통해 국민편익을 제고하기 위함이므로 최종 목적은 운영서비스 제공으로 보아야 하며, 사업위험을 최소화하기 위해서는 사업위험을 관리할 수 있는 주체에게 역할과 책임을 부과해야 한다는 위험관리 원칙에 철학적 기반을 두고 있다. 즉, 3P 사업은 건설과 운영, 두 주체가 필요한데, 우리 제도는 건설주체 중심형이고, 영미계 제도는 운영주체 중심형으로 분류할 수 있다. 사업주체를 누구로 보느냐에 따라서 사업모델(Business Model)은 비용할당과 위험분담체계, 투자자 구성과 조달방안

(Procurement Plan) 등에서 큰 차이를 보이고 있다. 이에 따라, 한국 민간투자사업 경험자로부터 해외투자개발형 사업에 대한 자문을 받는 경우에는 의사결정에 직접적인 영향이 미치지 않는 범위 내에서 참고용도(Reference)로만 제한하는 것이 적합하다. 이에 따라 우리나라 민간투자제도를 수출하겠다는 발상을 갖고 진출대상국 정부와 협상하는 전략은 근본적으로 재고할 필요가 있다.

세 번째는 국내 철도설계 유경험자로부터 해외철도설계에 대한 잘못된 자문을 받는 경우이다. 국내 철도건설은 설계사에서 제공하는 실시설계를 기반으로 한다. 실시설계는 영구구조물 설계뿐만 아니라 시공자 영역인 가시설 설계도 포함한다. 하지만, 일본계 건설플랫폼에서 채택하고 있는 실시설계라는 개념이 영미계 건설플랫폼에서는 없다. 영미계에서는 시공자가 해야 마땅한 가시설 설계를 설계자가 제공하지 않는다. 우리가 흔히 실수하는 해석의 오류 중 상세설계(Detailed Design)를 실시설계로 오역하는 경우이다. 실시설계는 상세설계에 비해서 조사업무가 상세하고 도면 수량이 많다. 즉, 상세설계를 실시설계로 오역해서 업무범위를 설정하게 되면 과도한 원가투입으로 인해서 우량한 사업이 적자사업으로 전환되는 경우도 있다.

우리 철도기술자가 해외사업에 진출하는 자세는 과거 학습과 경험으로 토대로 축적한 생각의 틀을 모두 내려놓고 인식의 백지장에다 처음부터 다시 쓰겠다는 각오에서 출발해야 한다. 새로운 창의적인 생각은 새로운 인식에서 나온다.

2.2 영미계 건설플랫폼에 대한 이해

플랫폼(Platform)은 모든 생산요소의 다양한 연결을 통해 새로운 경제적 부가가치를 만들어 내

는 토대이다. 수익기반의 핵심은 다양한 이해관계자들의 참여와 상호작용으로 이루어지며, 단독 주체의 의사결정 대신에 다수의 참여자를 거쳐 사회경제의 생태계적 수요에 부응하는 접근방식이다.

세계은행(World Bank) 통계에 의하면 전 세계에는 229개국이다. 단순 분류법으로 국내와 해외사업으로 분류하다 보면 인식의 오류로 인해 해외를 1개 국가로 인식하고 국내와 해외를 일대일로 비교하는 오류를 범하게 된다. 이것은 세상에 존재할 수 없는 해외사업 전문가라는 용어가 일반적으로 통용되는 것을 보면 알 수 있다. 전 세계 모든 국가의 문화 및 관습, 제도 및 정책에 통달한 해외사업 전문가는 있을 수 없다. 다만, 특정 국가에 대한 전문가가 있을 뿐이다. 이런 관점에서 보면, 전 세계는 229개의 다양한 철학과 제도에 기반을 둔 건설플랫폼이 존재한다. 하지만 다행하게도 우리가 진출하는 주요 진출대상국이 대부분 과거 영국과 미국의 식민지였던 나라 또는 국가제도를 영국과 미국으로부터 도입한 나라여서 기본적으로 영미계 건설플랫폼을 기반으로 한다. 영미계 건설플랫폼의 철학적 토대는 공리주의(Utilitarianism) 이고, 제도적 기반은 영미법(Common Law), 즉 관습법 체계이다.

공리주의는 신학을 기반으로 18세기 영국의 철학자 벤담(Bentham)에 의해 창시되었다. 최대 다수의 최대 행복(The Greatest Happiness of The Greatest Number)이라는 명언으로 유명하다. 즉, 공리를 최대화 하는 것을 정의(Justice)로 보는 것이다. 공리주의가 서양철학에서 중요한 위치를 차지하는 것은 민주주의와 자본주의 사상의 이론적 토대를 제공했기 때문이다. 국민을 대리한 대표자들이 다수결의 원칙에 의해서 의사결정을 하는 것에 대한 도덕적 신뢰를 제공하고 있다. 영

미계 건설플랫폼에서 전문가는 심도 깊은 학습과 오랜 업무경험을 통해서 국민으로부터 특정분야에 대한 신성한 의사결정권을 부여받은 자로서 정직하고 성실하게 공리를 추구한다. 이에 따라, 엔지니어(Engineer)의 결정에 따르는 사회적 합의가 형성되어 있다.

영미법은 영국에서 발생해서 영어를 쓰는 나라와 영국 식민지 국가로 퍼져나간 법률체계이다. 일반적으로 판례법주의 라고도 한다. 우리나라가 일본 식민지 시대를 거치면서 일본으로부터 도입한 대륙법(Civil Law, 일명 성문법주의)체계와 큰 차이가 있다. 대륙법체계에서는 실체법이 전면에서 서게 되고, 소송은 독자적인 가치를 가지지 않는 실체법 실현을 위한 수단으로써 클레임(Claim) 등을 제기하기 위한 절차규정이 실체법상의 권한을 제한하는 것으로 까지는 해석하지 않는 경향이 있다. 하지만 영미법체계는 국제건설공사표준계약(FIDIC)에 규정된 절차법 관련 규정위반은 클레임 청구 자체를 제한하는 근거가 된다고 해석하는 경향이 강하다. 즉 대륙법체계는 결과를 중시하고, 영미법체계는 과정을 중시한다.

국제건설공사표준계약(FIDIC)은 1913년 전 세계 컨설팅·엔지니어링(Consulting·Engineering) 업계의 공동 이익을 증진시킬 목적으로 영미법체계에 의해 만들어 졌으며, 윤리적이고 권위 있는 업무표준을 확립하여 엔지니어의 위상을 제고하고 있다. 대륙법 체계에서는 전문법관이 아닌 엔지니어의 판단에 대한 법적 구속력을 인정하지 않고 있다. 하지만 영미법에 기반을 둔 국제건설공사표준계약(FIDIC)에서 엔지니어는 발주자와 계약자가 제기하는 모든 클레임에 대해서 중재권한이 있는 준사법권적 지위를 갖고 있다. 해외철도사업을 수행하기 위해서는 진출대

상국의 건설플랫폼에 대한 철학적·제도적 이해가 선행되어야 한다. 이것이 사업의 비즈니스모델을 이해할 수 있는 토대를 제공한다. 우리가 채택하고 있는 일본식 건설플랫폼이 소수이며, 독특한 제도라는 인식의 전환이 필요하다. 로마에 가면 로마법을 따라야 한다.

2.3 3P 조달방식에 대한 이해

우리나라는 철도 건설부문의 공공성을 유지하고 운영부문의 수익성 추구를 위해서 철도 건설(하부)과 운영(상부)을 분리한 공공철도체계를 채택하고 있다. 이는 철도가 공공재 성격과 수익재 성격을 모두 갖고 있기 때문이다. 철도는 위치이동 서비스를 제공하고 그 대가를 이용자로부터 받는 사업이다. 도로·항공 등 경쟁교통수단 대비보다 빠르고 편안하게 위치이동 서비스를 제공하여 이용자의 시간가치를 제고할 수 있으면, 수익성 확보가 가능하다. 대표적으로 고속철도가 이에 해당한다. 일반철도는 국가물류비용 절감과 국민편익을 제고하기 위해서 건설하기 때문에 공공성이 중요하다. 도시철도는 공공성과 수익성 양면을 모두 갖고 있어서 조화가 중요하다.

3P(Public Private Partnership) 조달방식은 공공과 민간의 효율적인 역할·위험분담을 통해서 철도 건설과 운영에 민간의 창의적이고 효율적인 경영기법을 도입하여 수익성을 개선하는 한편, 이용자의 운송서비스 편익을 제고하기 위한 목적으로 시행한다. 즉, 공공성과 수익성을 모두 요구받는 조달방식이다. 3P사업의 비즈니스모델 수립 절차는 진출대상국 정책과 검토대상사업의 특성을 고려하여 상하부 통합형과 상하부 분리형 중 택일하고, 사업의 위험도를 고려해서 시설물 이용자로부터 직접 요금을 징수하여 투자비를 회수하

는 수익형(Revenue)모델과 장래수요와 관계없이 약정된 정부지급금으로 투자비를 회수하는 임대형(AP : Availability Payment)모델 중에서 선정한다. 일반적으로 선진국 시장은 이용자의 시간 가치가 크기 때문에 요금단가를 높게 책정할 수 있어서 수익형 모델을 적용하기가 용이하고, 후진국은 이용자의 시간가치가 낮기 때문에 수요가 많더라도 요금수준이 낮아서 요금수입으로 투자비 회수가 어려운 한편, 장래수요 변동성도 커서 사업 위험도가 높기 때문에 임대형모델이 권장된다.

3P사업은 투자도관체인 한시특수목적법인(SPV : Special Purpose Vehicle)을 설립한 후 대상사업의 미래현금흐름을 바탕으로 투자재원을 조달하는 프로젝트 파이낸싱(PF : Project Financing)방식을 적용한다. 민간금융시장에서 PF방식을 통해서 투자재원을 조달하기 위해서는 금융안정성(Bankability)을 확보하는 것이 가장

중요하고 이를 담보하기 위해서 다양한 금융구조화 작업이 필요하다.

3P사업은 근본적으로 건설상품에 금융이 포함 된 것이 아니고, 금융상품에 건설부문과 운영부문이 포함된 것으로 인식하고 접근해야 실현가능한 비즈니스모델을 만들 수 있다.

3 맺음말

3P 조달방식으로 해외시장에 우리 철도기술을 토털패키지(설계 · 시공 · 차량공급 · 운영)로 수출하는 경우 일자리 창출 등 국내경제파급 효과가 매우 클 것으로 판단된다. 이를 위해 진출대상국의 건설플랫폼과 복잡한 3P 사업구조를 이해하려는 노력이 우리 철도수출 대장정의 첫걸음이 될 것이다.

