

프로젝트 파이낸싱(PF)

특정 사업을 수행할 때 시공사의 신용등급에 의지하지 않고 당해 프로젝트에서 미래에 발생하는 수익(현금흐름)을 담보로 필요한 자금을 조달하는 금융기법을 총칭하는 개념이다.

그 동안 해외건설이나 대형 프로젝트에서 가끔 등장했으나 최근 군인공 제회가 서울 내수동 일대에 외국자본을 유치해 프로젝트 파이낸싱 방식으로 개발한다는 계획을 발표하자 새롭게 관심을 끌고 있다.

이 방식은 자금조달의 기초를 프로젝트를 추진하려는 사업주의 신용이나 물적 담보의 가치에 두지 않고 프로젝트 자체 수익성에 두는 일종의 금융기법이다.

사업주와 법적으로 독립된 프로젝트에서 발생하는 미래 현금흐름을 상환재원으로 자금을 조달하는 것으로 프로젝트가 도산할 경우 프로젝트로부터 발생하는 현금흐름이나 자산의 범위 내에서 채권 청구가 가능하다. 이때 채권자는 사업주에 대해 청구할 수 없다.

프로젝트 파이낸싱은 신용평가에 따라 사업주가 금융기관으로부터 대출에 제한을 받는 경우에도 유망한 프로젝트에는 대출이 가능하다는 장점이 있다.

반면, 위험을 분담하기 위해 여러 이해관계자가 계약관계에 따라 사업에 참여하므로 절차의 복잡성으로 인해 사업지연이 초래될 가능성도 있다. 또 이해당사자 사이에 이견이 있을 경우에는 사업지연으로 추가 비용이 발생할 개연성도 있다.

프로젝트 파이낸싱의 대표적인 경우는 건설업체

가 사업권 일체를 신탁사에 위탁하고 자신은 위탁자와 수익권자의 지위로 남는 순수개발신탁 형태를 들 수 있다. 하지만 이 경우는 주택건설업체가 프로젝트에서 배제되고 신탁회사의 입장에서는 수탁사업별로 금융이 별도로 조달된다는 문제점이 있다.

최근에는 주택건설업체도 분양관리나 공사발주, 시공 등을 담당해 순수 개발방식을 보완하는 방안이 일반화되고 있다.

BOT 방식의 개념과 역사

BOT 방식이라 함은 자금의 조달부터 설비건설(Build), 운영(Operate)까지 일괄적으로 약정기간(통상 10~20년)동안 운영하여 그 수익금으로 차입금 상환과 출자자에 대한 배당을 실시한 후 현지정부에 양도(Transfer)하는 형태를 말한다.

Build : 건설

BOT의 사업체가 주로 출자금 및 프로젝트 파이낸스로 조달한 자금으로 설비 건설

Operate : 운영·보수

BOT의 사업체가 계약상 정해진 약정기간 동안 운영보수를 담당하며 사업수익에 따른 상환·배당을 실시

Transfer : 소유권이전

운영기간 만료후 설비를 해당국 정부에 양도

이 방식의 기원은 미국에서 찾아 볼 수 있다. 미

국은 에너지 산업의 효율화를 위해 발전사업 분야에 민간의 참여를 허용해 왔다. 특히 1930년대 초 정책적으로 고효율 발전(증기발전을 포함) 시스템을 도입함과 동시에 수익성 면에서 대규모 전력공급이 어려운 지역에 소규모 에너지 활용(소규모 수력발전 등)을 가능토록 하는 IPP(Independent Power Producer), QF(Qualifying Facility) 사업법을 제정하여 민간업자의 참여를 적극 장려했다. 이를 계기로 민간업자의 참여는 가속화되기 시작하여 현재 미국 발전산업에서 민간이 차지하는 비율은 10%선을 넘고 있다.

이러한 미국의 IPP, QF 방식이 프로젝트 파이낸스와 결합하게 됨에 따라 비로소 개도국에 적용 가능케 되었으며 이른바 BOT의 원형이 탄생하게 되었다.

그러나 IPP와 QF 방식은 완전한 자유경쟁사회인 미국에서 조차 경제적인 측면에서 자연발생적으로 탄생한 방식이 아니라 어디까지나 법적·세제면에서의 뒷받침이라는 정부의 인위적인 개입 속에서 성립한 방식이라 할 수 있다.

한편, 이와 구별되는 또 하나의 민간발전 형태로는 영국형 민개발전방식을 들 수 있는데, 이 방식은 민간주도의 기업운영을 목적으로 우선 국영 전력청을 공사화·민영화한 후, 전력공사나 기존발전소를 민간에 매각하여 민간의 신규발전소 건설을 장려하는 민개화 방식을 말한다.

※ BOT라는 용어 이외에 BOO(Build, Own and Operate), BTO(Build, Transfer and Operate), BLT(Build, Lease and Transfer), ROT(Rehabilitate, Operate and Transfer) 등

유의어가 많으나 이는 소유권 이전의 시기가 다르거나, 새로운 설비를 건설하는 것이 아닌 기존설비를 이용하거나 하는 점에서 다를 뿐으로 기본적으로는 같은 개념으로 취급되고 있음.

PFI의 개념과 역사

PFI는 "Private Finance Initiative"의 약어로, 직역하면 「민간자금의 주도」이다. 그러나 정확히 말하여 민간으로부터 자금뿐만 아니라 경영 노하우 등 민간이 가진 유형, 무형의 경쟁력을 공공사업에 최대한 활용, 과거 정부·지방자치단체(이하 지자체) 등 공공기관에서 담당해 온 사회간접자본의 정비 및 운영을 민간의 자금, 경영 노하우, 기술력을 도입해 민간주도로 시행하는 방식을 가리킨다.

PFI는 영국경제의 특수사정에서 탄생하였다. 영국정부는 산업혁명 이래 민간자본으로 성장해 온 주요산업을 제2차 세계대전 이후 국영화하기 시작하였다. 산업시설의 국영화가 처음에는 전후 산업복구에 큰 역할을 담당하였지만 시간이 흐를수록 경쟁력이 저하되는 등 부작용이 나타났으며 복구가 끝날 시점에 이르러서는 각 부문이 적자로 전환되어 정부재정에 무거운 짐이 되었다.

이에 1979년 출범한 대처정부는 재정난 타개와 공공서비스의 질적 향상을 목적으로 행정개혁을 착수하였다. 구체적으로 재정적자를 해소하기 위해 공공부문차입필요액(PSBR: Public Sector Borrowing Requirement)을 GDP의 일정비율 내로 억제하였다. 다음으로 석유, 항공 등 경쟁적산업과 상하수도 등 공익산업의 민영화를 꾀하였으며

1980년대 중반부터는 행정서비스의 일부를 민간에 위탁하는 외부위탁(out-sourcing)을 실현했다. 또한 1980년대 말부터는 행정서비스의 효율극대화를 위해 「agency(정책집행을 위한 독립행정법인) 제도」가 도입되었고 이의 연장선에서 공공사업 프로젝트별로 질적 수준과 효율성이 검토되기 시작하면서 비로소 PFI의 모체가 형성되었다.

PFI가 정식 도입된 것은 대처정권의 뒤를 이은 메이저 정권 때부터이다. 1992년 메이저 정권은 PFI를 정식으로 도입한 후, 1993년 11월 PFI의 적용확대와 혼란방지를 위해 민간과 공공의 대표자로 구성된 PFP(Private Finance Panel)를 정부 직속기관으로 설치하여 개별 프로젝트에 대한 다양한 자문을 실시토록 하였다. 1994년에는 기존 조달방식과 PFI 방식을 비용 대 효과로 비교한 「비용편익분석(Universal Testing)」이라는 평가방식을 도입하여 정부 및 지자체가 발주하는 모든 공공공사에 대해 PFI 적용을 검토하도록 의무화하였다. 이에 따라 PFI 방식을 적용한 사업은 확대되었고 정부가 당초 의도한 「작은 정부」도 구체화되기 시작하였다.

정부는 법제도 정비와 관련하여 포괄적인 법률을 제정하지 않고 개개의 사업법을 개정함으로써 PFI 적용을 가능하게 하였다. 예를 들어 도로 PFI의 경우는 정부가 도로의 건설, 관리, 운영을 지방공공단체에 위탁하던 것을 계약대상을 지방 공공단체뿐만 아니라 민간까지 확대시켜 적용하였고, 공공병원의 경우도 1997년 11월 국민보건시스템법(National Health System)을 개정하여 민간의 건설, 관리, 운영을 가능하게 하였다. 또한 지하철 PFI와 관련해서는 1994년에 런던교통법(London Transport

Law)을 개정하여 PFI가 적용될 수 있게 하였다.

이후 1997년 5월 블레어 노동당정권은 탄생과 더불어 PFI의 지속여부에 대한 대대적인 검토작업에 들어갔다. Malcom Bates를 위원장으로 하는 「PFI 검토위원회」를 만들어 실효성 여부, 효율적 대응방법 등에 관한 분석을 실시, 「베이트스 보고(The Bates Review of PFI)」를 작성하였다.

이 보고서는 PFI의 실효성을 감안할 때 보다 적극적이고 체계적인 지원이 필요하다는 결론을 내렸다. 이에 따라 기존 「Private Finance Panel」을 해체하는 대신 실무적인 조연을 담당하는 프로젝트 팀(민간 9명)과 법 제도를 지원하는 정책팀(공무원 9명)을 구성하여 각 부처별로 PFI를 지원하기 위해 조직된 「Private Finance Unit」과 연대하여 개별 프로젝트를 지원하는 지침을 책정하였다.

현 노동당 정권은 PFI라는 용어 대신 「PPP(Public & Private Partnership)」라는 용어를 사용하고 있다. PPP는 보다 넓은 개념으로 PFI는 물론 민영화, 외부위탁의 개념까지 포함하며 공공과 민간이 서로의 장단점을 살려 사업의 책임과 리스크를 적절히 분담하여 프로젝트를 추진한다는 점을 부각한 개념이다.

한편, 지방정부는 중앙정부와는 별도로 지방정부의 PFI 사업을 지원하는 「민간·공공연대프로그램조직(4Ps: Public Private Partnership Programme Ltd)」을 구성하여 인프라, 주택, 리조트시설 분야의 사업을 지원하고 있다. 중앙정부도 특별예산을 마련하여 지방정부가 행하는 PFI 사업을 해마다 지원하고 있으며 지방공공단체가 추진하는 프로젝트에 대한 중앙정부의 신용보증도 허용하고 있다. ●