

BTL(Build Transfer Lease) 사업의 재정관리 방향 —국가부채 여부에 대한 판단기준 및 재정 측면에서의 관리방안을 중심으로—

최 석 준

(서울시립대학교 경상대학 경제학부 조교수)

How to Fiscally Manage the BTL Type Project

Seok Joon Choi

(Assistant Professor, Department of Economics, University of Seoul)

- 핵심주제어: BTL(Build Transfer Lease), 회계준칙(Accounting Rule), 국가부채(National Debt)
- JEL 코드: H5, H6, H57, H61
- 논문투고일: 2006. 12. 12 • 심사시작일: 2006. 12. 13 • 심사완료일: 2007. 6. 12

ABSTRACT

This paper studies the fiscal issues with regard to BTL (Build Transfer Lease) scheme projects, a newly introduced type of PPPs (Public Private Partnerships) in 2005 and tries to provide some policy options. More specifically, we make suggestions to work out the issues such as how to account for BTL transactions and whether to introduce annual budget ceiling system for BTL payment, while we introduce and analyze the experiences of some other advanced countries and international institutes.

본 연구는 2005년부터 새롭게 도입된 임대형 민간투자사업(Build Transfer Lease: BTL)이 국가재정에 미치는 영향을 살펴 보고 이와 관련하여 정부가 검토해야 될 정책대안을 모색하였다. 보다 구체적으로 는 BTL 사업의 국가부채 인정 문제 및 예산운영준칙의 수립방안 도출을 위해 주요 선진국 및 국제기구에서의 제도와 동향을 살펴보고 우리나라에 적용할 수 있는 대안을 제시하였다.

1. 서론

정부의 공공기능과 민간의 자본 및 기술이 융합되어 공공시설물들을 건설, 운영하는 민간투자사업(Public Private Partnerships: PPPs)은 공공시설물에 대한 국가의 독점적 공급에서 벗어나는 새로운 대안으로 부각되고 있다(de Bettignies and Ross[2004]).

우리나라에서도 민간자본으로 공공 기반시설을 건설하고 운영하는 민간투자사업이 1994년부터 시행되어 왔으나, 주로 시민들에게 이용료 등을 받아 시설비 등을 충당할 수 있는 수익성 사업(고속도로, 철도 등)에 한하여 실시되었으며, 영국 등 주요 선진국에서 보편화된 서비스 구매형 민자사업, 즉 정부가 일정 기간 임대료를 지불하고 민간기업으로부터 건설된 시설물과 시설물 운영서비스를 구매하는 임대형(lease) 민간투자사업은 시행되지 않았다.

그러나 2005년부터 시행된 BTL(Build Transfer Lease) 사업은 민간투자사업의 새로운 형태로서 영국 등 선진국에서 활발하게 운영되고 있는 임대형 민간투자사업(Private Finance Initiative: PFI)과 유사하다(김홍수 외[2004]). 이처럼 새로운 민간투자사업 유형의 도입과 함께 우리

나라 민간투자사업의 성격도 크게 변화하게 되었다.

가장 큰 변화로서는 고속도로, 철도 등 수익성이 있는 사업, 즉 시민이 부담하는 사용료 징수를 통해 시설비·투자비를 회수할 수 있는 종전의 일반적인 민자사업과는 달리 임대형 민간투자사업의 경우 대형 공공시설투자 외에 수익성은 떨어지나 직접적인 공공서비스를 제공하는 학교, 병원, 군 막사, 박물관 및 과학관, 하수관거 등 다양한 분야의 사회기반시설을 대상으로 한다. 재정 측면에서도 종전의 민간투자사업의 경우 초기 일정 정도의 건설보조금 지원을 제외하고는 재정에 미치는 직접적인 영향은 비교적 작은 규모였으며 단기 재정지원에 그치는 것이 일반적이었다. 그러나 새로이 시행되고 있는 BTL 사업은 시설물 건설 대가는 물론 운영서비스 제공에 대한 보상도 장기간(20년 이상)에 걸쳐 민간기업에 지급하도록 하고 있는 등 총사업비의 대부분을 정부가 장기간 동안 민간기업에 지급하는 형태로서 필요 경비를 분할 납부하는 형태를 취한다. 그 결과 단기적으로 정부가 해당 프로젝트를 위해 매년 지불해야 하는 재정부담은 비교적 작은 규모에 그칠 수 있으나 해당 사업과 관련된 재정 관리는 수십년에 걸쳐 이루어져야 한다는 문제가 있다.

정부가 민간기업의 자본을 통해 각종 공공시설물과 이에 수반되는 운영서비스

를 적기에 국민에게 지원할 수 있더라도 민간투자사업의 규모를 무한정 증대시키는 것은 현실적으로 가능하지도 않을 뿐더러 많은 부작용을 유발할 수 있다. 본질적으로 민간투자사업, 특히 임대형 민간투자사업은 정부가 미래세대로부터 차입하여 중장기적으로 상환해야 하는 성격을 갖고 있으므로, BTL 사업의 경우 정부채정에 미치는 영향이 상당 부분 커지게 되고 사업성격 면에서도 정부의 지급의무를 유발하는 채무적 성격이 있어 국가부채여부에 대한 논의도 불가피해지는 등 새로운 재정정책 이슈로 부각되고 있다. 다시 말해 정부 재정정책 차원에서 임대형 민간투자사업을 어떻게 다루어야 하는가에 대한 중요성이 부각되고 있는 것이다.

이러한 중요성에도 불구하고 임대형 민간투자사업과 관련된 선행 연구는 극히 제한적으로 존재한다. 김재형·최석준 외(2006)에서는 영국 PFI 사업의 회계처리방식과 호주 및 EU 사례 등을 소개하고 EU 방식이 비교적 간단하고 행정적으로 용이하다는 점을 이유로 활용할 수 있는 대안으로 간략히 제시하고 있다. 심상달·최석준 외(2005)에서는 영국의 PFI 사업의 위험관리방법 등을 소개하고 국내 민간투자사업의 주요 유형인 BTO 사업과 BTL 사업의 위험배분 등에 대해 분석하고 있다. 최석준(2006a)과 김재형·

최석준 외(2006)¹⁾에서는 외국의 사례 소개와 함께 국내 민간투자사업제도 개선 방안을 제시하면서 주요 대안으로 정부 예산의 2%를 민간투자사업 전체의 재정 부담 상한으로 설정하는 대안 등을 검토하고 있다.

본 논문의 주요 목적은 이처럼 새로이 도입되어 활발히 진행되고 있는 임대형 민간투자사업(Build Transfer Lease: BTL)과 관련된 재정정책 문제에 대해 보다 구체적으로 살펴보고 외국의 사례 등을 분석하여 실제 정부가 추진할 수 있는 정책적 대안을 모색하는 것이다. 선행연구들과 차별화되는 본 논문의 주요 특징들은 다음과 같은 내용을 들 수 있다. 첫째, 임대형 민자사업(BTL)의 회계처리방안 검토의 일환으로 실제 사업을 대상으로 한 사례연구를 포함시켜 정책 담당자가 임대형 민자사업을 정부 회계문서에 기록하고자 할 때 어떠한 문제에 당면하게 되는가를 분석하고 이를 해결할 수 있는 방안들에 대해 검토하였다. 금융리스, EU 방식은 물론 현재 영국정부가 시행 중인 실질적 위험부담자 판단기준을 적용하여 회계처리를 하고자 할 때 발생할 수 있는 이슈들에 대해 분석하였다. 둘째, 임대형 민간투자사업을 위해 정부가 연간 부담해야 할 정부 지급금규모 추산 시 정부사업고시 금액 외에 실제 추가적으로 지

1) 김재형·최석준 외, 「민간투자사업 성과의 실증 분석 및 제도개선 연구」, 한국개발연구원, 2006.

불하게 될 운영비용의 비중을 시나리오 별로 고려하여 분석하는 등 보다 현실적인 계산이 될 수 있도록 하였다. 셋째, 선행연구들이 민자사업과 관련된 모든 지출, 즉 BTL 정부 지급금, BTO 사업 관련 건설보조금, 최소운영수입 보장 관련 지출 등을 포함한 총지출의 상한으로 예산의 2% 수준의 상한을 제시하고 있는 데 반하여 본 논문에서는 순수하게 BTL 사업 정부 지급금규모의 상한으로 정부예산의 일정 비율을 이용하는 것이 바람직하다고 주장한다.²⁾ 또한 초기에는 정부 부담이 작은 점을 감안하여 상한비율을 단계적으로 확대하는 것도 제시하고 있다. 넷째, 중앙과 지방의 이원화된 'BTL 특별회계'의 설립방안, 지자체 주도 임대형 민자사업에 대한 의회 통제 방안 및 지방채 발행제도와와의 차이 설명 등 BTL 사업에 대한 다양한 재정관리방안을 다루고 있다. 다섯째, BTO와 BTL 방식 사업은 수익성 측면은 물론 재정지출방식에서도 큰 차이가 있어 이들 사업들을 동시에 고려한 재정관리방안이 실제 정부 정책상 활용되기에는 한계가 있다고 주장한다. 따라서 예산상한제, 특별회계 도입 등의 검토 등도 원칙적으로 BTL 사업만을 대상으로 하는 것이 바람직하다고 주장한다.

다만 본 논문의 경우 BTL 사업 시행

기간이 2년에 불과하여 충분한 실증자료 확보에 어려움이 있어 최적 정부 지급금 규모의 산정과 같은 실증분석보다는 해외사례 등을 중심으로 분석하였다는 한계가 있다. 향후 관련 자료 등이 축적될 경우 실증분석을 통해 보다 설득력 있는 연구를 할 수 있을 것으로 기대한다.

이하 본 논문의 구성은 다음과 같다. 제II장에서는 임대형 민간투자사업에 대한 설명과 함께 BTL 사업 관련 정부 지급금규모를 추정한다. 제III장에서는 BTL 사업 관련 국가부채 논란에 대한 설명과 회계처리방식에 대해 분석한다. 제IV장에서는 재정관리 측면에서 BTL 사업을 어떻게 다루어야 할 것인가를 제시한다. 제V장은 요약 및 결론 부분으로 본 논문을 종합 정리한다.

II. 임대형 민간투자사업 개요 및 연간 지급금규모의 추정

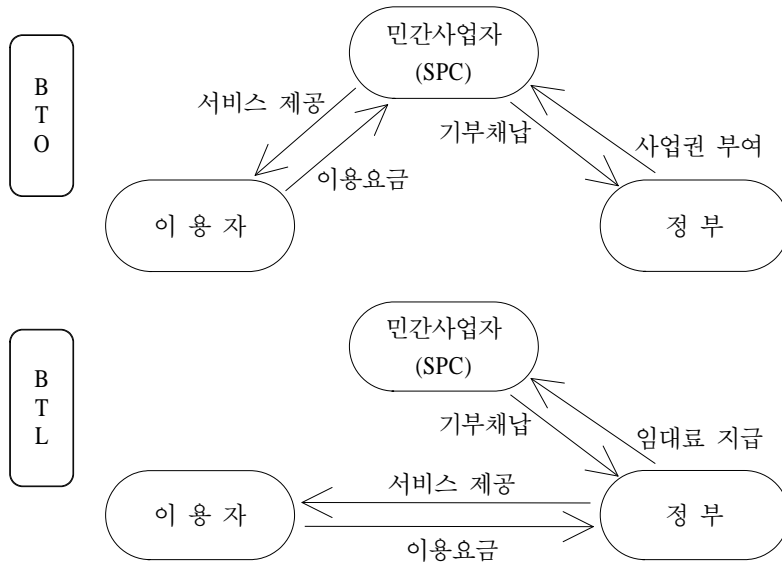
1. 임대형 민간투자사업 개요

가. BTL 사업의 추진형태와 타 유형 민자사업과의 비교

BTL 사업은 우리나라에서 종전에 시

2) 예산의 2% 상한규모가 최적 수준 민자사업규모라는 보장은 없으며 최적 수준을 추정할 수 있는 관련 자료가 축적될 때까지 이용하는 잠정적 방안이라는 한계도 설명한다.

[그림 1] 민간투자사업 운영체계(BTO/BTL)



자료: 기획예산처 BTL 홈페이지.

행되지 않았던 새로운 형태의 민간투자 방식으로서 민간이 자금을 투자해서 공공시설을 건설하여 정부에 시설을 임대(lease)하고 그 임대료를 받아 시설투자비를 회수하는 방법을 취한다. 이때 민간기업은 시설 완공시점에서 소유권을 정부에 이전(transfer)하는 대가로 일정 기간 시설의 사용·수익 권한을 획득하는 형식을 갖는다. 민간기업은 시설물의 설계와 건설만을 책임지는 것이 아니라 장기간(20년 이상)에 걸쳐 운영서비스를 정부에 제공하게 된다. 다시 말해 정부는 민간기업이 제공하는 시설물과 운영서비스를 함께 구매하는 형식을 통해 국민에게 공공서비스를 제공하는 것이다.

BTL 사업은 종전에 우리나라 민간투자사업 유형의 대부분을 차지하던 이른바 BTO(Build-Transfer-Operate) 방식의 민간투자사업과 많은 차이가 있다. [그림 1]은 BTO 사업과 BTL 사업 방식의 차이를 보여주고 있다. 이들 사업 간의 주요 차이를 기술하면 다음과 같다.

첫째, 대상시설 면에서 BTO 사업은 최종수요자에게 사용료를 부과할 수 있고 수익성이 보장되는 사업을 대상으로 하는 반면, BTL 사업은 사용료를 부과할 수 없거나 부과하더라도 사용료만으로는 시설비 등의 회수가 어려운 사업을 대상으로 한다. 둘째, 투자비 회수의 경우 BTO 사업은 최종사용자의 사용료³⁾를 기

<표 1> BTO/BTL 방식 비교

추진 방식	Build-Transfer-Operate	Build-Transfer-Lease
① 대상시설 성격	• 최종수용자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 가능한 시설	• 최종수요자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 어려운 시설
② 투자비 회수	• 최종사용자의 사용료	• 정부의 시설임대료
③ 사업 리스크	• 민간이 수요위험 부담	• 민간의 수요위험 배제

자료: 기획예산처.

반으로 하나, BTL 사업은 정부의 시설 임대료(lease fee)를 통해 이루어진다. 셋째, BTO 사업은 해당 시설 수요 변동에 따른 수익 변화의 위험을 원칙적으로 민간기업이 부담하는 반면, BTL 사업의 경우 시설에 대한 수요 변동위험을 정부에서 부담한다. 즉, 수요가 감소하더라도 정부가 사전에 약정한 수익률을 포함한 리스크를 민간기업에 지불한다.

나. BTL 사업의 추진 배경과 목적

현재 임대형 민간투자사업을 활발하게

운영하고 있는 영국 등 선진국들의 경우에는 상당한 정도의 국가부채와 재정적자로 인해 추가적인 국채발행이나 재정규모 확대를 통해 필요한 공공서비스를 제공하는 데 어려움이 있었고 이를 극복하기 위한 주요 방안으로서 도입된 경우가 많다(Allen[2001]).

반면 우리나라의 경우에는 이들 국가들에 비해 공식적인 국가부채의 규모⁴⁾도 작고 적자재정정책을 추진하고 있는 상황이 아니었으므로 단순하게 국채발행을 통한 재정투자가 어렵기 때문에 임대형 민자사업이 새롭게 도입⁵⁾되었다고 주장

- 3) 모든 BTO 사업이 최종사용자의 사용료만을 통해 시설비를 회수하고 있는 것은 아니다. 즉, 수익성 개선을 통한 민간자본 유치에 위해 일정 규모 건설보조금 등을 지원하고 있다. 예를 들어, 2006년 현재 BTO 도로사업의 경우 총사업비 중 정부 보조금 지원비율은 23%에 이른다. 철도나 항만의 경우도 총사업비의 20~30% 내외를 정부에서 보조하고 있다(KDI 공공투자관리센터 내부자료).
- 4) 대표적인 민자사업 선진국인 영국의 경우 2005년 기준 정부부채가 GDP의 약 46.8%에 달하고 있으나 한국의 경우 상대적으로 낮은 규모인 GDP의 20.3% 정도로 보고되고 있다(OECD[2005]).
- 5) 민간투자사업 관련 법령이 제정된 것은 1994년이었으나 사업규모가 본격화된 것은 사실상 IMF 경제위기를 겪으면서부터였으며 장기간 임대료를 부담하는 임대형 민간투자사업체도가 시행된 것은 2005년부터이다.

하는 데는 한계가 있다.⁶⁾ 재원 마련이 비교적 쉽고 정부재정 부담 면에서도 분할 납부할 수 있어 선호될 수는 있으나 반드시 이러한 재원조달의 용이성이나 국채 발행을 회피하기 위한 수단으로서 정부에서 동 제도를 실시하였다고 보기는 어렵다.

재정 확보 수단의 다양성을 제외하고 생각할 수 있는 민자사업의 도입 배경은 다음과 같다. 첫째, 정부가 직접 공사를 발주하고 관리하는 통상적인 건설방식보다는 민간이 책임지고 건설하는 민자사업이 기업에 인센티브가 있으므로 공사의 적기 완료나 공사비 준수 면에서 우수하고 민간 경영기법을 활용한 시설운영 면에서도 효율적이다(de Bettignies and Ross[2004]). 둘째, 정부재정 운영 면에서는 경직적인 예산편성이나 집행절차에서 벗어나서 연중 필요할 때마다 탄력적으로 시설 및 서비스를 공급할 수 있다는 장점이 있다. 셋째, 현 정부 집권 후 규모가 확대되고 있는 시중의 풍부한 유동자금을 BTL 사업으로 유치할 경우 부동산 투기 등 불필요한 투기성 자금의 부작용을 줄일 수 있고 금융권에만 맴돌고 있는 자금을 실물투자로 유도함으로써 경제 활성화에 기여할 수 있다는 점

도 정부가 임대형 민간투자사업을 적극적으로 추진하고 있는 주요 원인으로 생각할 수 있다.⁷⁾

2. 임대형 민간투자사업(BTL) 추진현황 및 정부 지급금 규모 추산

가. 추진현황

2005년 초에 시작된 BTL 사업은 불과 1년 6개월여가 경과한 2006년 8월 현재 BTL 사업으로 실제 추진 중(고시가 이루어진 사업 기준)인 사업은 103개이며, 총 사업비규모는 5.7조원 수준에 달하고 있다. 이를 진행단계별로 나누어 보면 고시 중인 사업이 14개(17,307억원), 평가 중인 사업이 7개(3,241억원), 협상 중인 사업이 37개(15,950억원), 협약 완료 사업이 16개(7,035억원), 시공 중인 사업이 27개(12,354억원)에 달한다.

2005년 5월 충주 군인 아파트 사업이 첫 번째 BTL 사업으로서 시작된 이래 초·중등학교, 국립대 기숙사, 하수관거, 문화시설, 의료·복지센터 사업이 실시되었으며, 2006년에는 새로운 사업 영역으로서 철도시설이 추가되었고 현재 군 병영

6) 한나라당 등 야권에서는 BTL 사업이 국회의 의결을 받지 않고 추진되고 있는 사실상의 국가채무부담행위로서 국회 통제를 회피하여 정부재정을 늘리려는 정부의 의도가 반영되어 있다고 주장하고 있다(『연합뉴스』, 2006. 9. 13).

7) 기획예산처 BTL 홈페이지.

〈표 2〉 BTL 사업 추진현황: 2006년 8월 현재

(단위: 억원)

	초중등 학교	국립대 기숙사	기능 대학	하수 관거	문화 시설	의료복 지시설	군인 아파트	철도 시설	합 계
고시 중	3,411	277	0	1,329	140	0	1,627	10,523	17,307
평가 중	810	0	0	0	830	152	1,449	0	3,241
협상 중	4,712	4,466	0	2,077	2,274	0	2,422	0	15,950
협상 완료	1,934	457	398	3,546	700	0	0	0	7,035
시공 중	6,759	504	0	4,905	0	0	186	0	12,354
합 계	17,625	5,703	398	11,857	3,944	152	5,684	10,523	55,887

자료: KDI 공공투자관리센터.

시설에 대한 사업계획이 추진되고 있으며, 향후에도 BTL 사업 대상이나 규모가 지속적으로 확대될 가능성이 많다.⁸⁾

또한 2007년 임대형 민자사업(BTL) 계획에 따르면 동 연도의 사업한도는 9.9조 원에 달하고 기존의 사업유형 외에도 통합지휘무선통신망, 군정보통신망 등 IT 시설이 BTL 사업으로 추가되었으며 국고 보조 지자체 사업도 많아지는 등 사업 다양화 현상이 뚜렷해지고 있다.

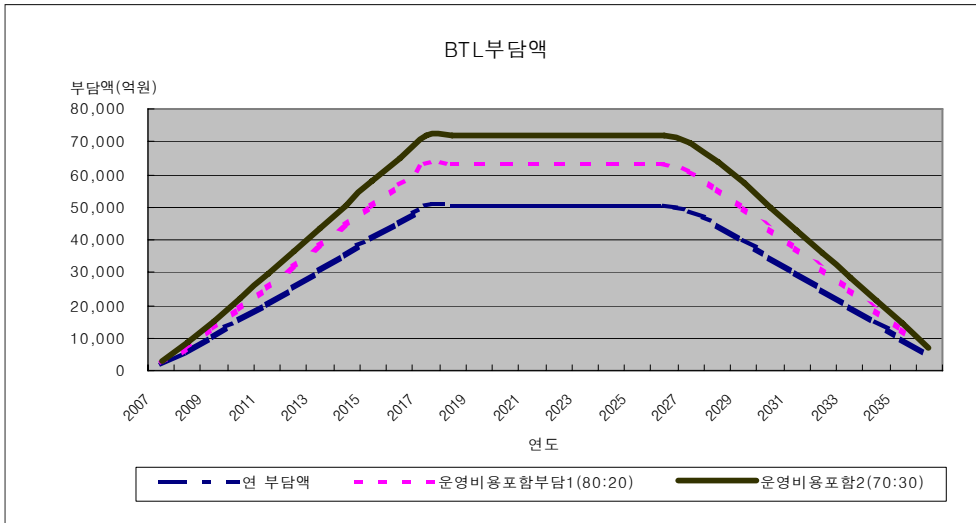
나. 임대형 민간투자사업을 위한 정부 연간 지급금규모의 추산 (시나리오)

BTL 사업으로 향후 정부가 민간사업자에게 부담해야 할 연간지급액을 추정) 함으로써 BTL 사업과 관련한 정부의 재정관리준칙의 필요성을 살펴볼 수 있다. 물론 영국과 같은 민자 선진국에서는 실제 협약이 종결된 사업을 기준으로 매년 정부가 지급해야 할 지급금액을 계산하여

8) 2006년에 기획예산처가 주관한 주요 주무관청 및 민자사업 관련 종사자 540명에 대한 설문조사 결과에 따르면, 응답자의 48%가 연간 BTL 사업규모가 5조~10조원, 17%가 10조~20조원 정도가 적절하다고 응답하는 등 사업 확대에 대한 의견이 많았다(기획예산처 내부자료).

9) BTL 사업의 경우에도 과학관, 박물관 등 일정 시설물들은 입장료 수입 등이 발생할 수 있으므로 이러한 수입 가능성을 고려하지 않은 정부 지급금 계산이 과다 추정되었을 가능성이 있다는 비판이 있을 수 있다. 본 추정액은 BTL 사업 종합수지가 아닌 지출 측면에서 정부가 부담해야 할 예산규모를 추정한 것이다. 또한 BTL 대상사업은 그 특성상 서비스 수입 등으로 해당 시설물의 건설이나 운영비용을 충당하기 어려운 비수익성 사업(학교, 군 시설물 등)을 주 대상으로 하고 있어 총사업비 대비 수입 발생규모는 비교적 비중이 작을 것으로 예상된다.

[그림 2] 정부 연간지급액 추정액(BTL 사업)



보고하고 있지만 우리나라의 경우 사업 시행 초기로서 대부분의 사업들이 고시 및 협상 단계에 있어 실제 협약 기준으로 추정액을 산정하는 데 한계가 있다. 따라서 기초적인 정보 확보 차원에서 사업고시규모를 기준으로 추정해 보기로 한다. [그림 2]는 2005년 4조원, 2006년 8조원의 BTL 사업이 추진되고 2007년부터 2015년 기간 동안은 매년 10조원 규모의 사업이 추진될 것으로 가정되는 경우 매년 정부가 민자사업 지급금으로 지급해야 할 규모를 추산한 것이다. 이 경우 2016년 이후에는 BTL 추가 물량이 없다는 전제 하에 계산된 것이다.¹⁰⁾

BTL 물량 계산 시 고려해야 할 사항 중 하나는 정부에서 발표하고 있는 BTL 사업규모는 운영비 부분이 제외된 규모라는 점이다. 즉, 예를 들어 정부가 발표한 2006년 10조원의 BTL 사업규모는 완공 후 20년간 서비스 제공¹¹⁾에 따른 운영비용 지급 부분이 빠진 금액이다.

정부 지급금 계산 시 정부 지급금의 총사업비 대비 운영비 비율은 우리나라 BTL 사업과 유사한 영국 PFI 사업의 경우 최저 20%에서 병원 등 운영서비스 비용이 많이 소요되는 사업의 경우 최고 50%선까지 차지하는 것으로 알려지고 있다. 2005년 이후 계약이 체결된 국내

10) 2005년 3.8조원, 2006년 8.3조원, 2007년의 사업고시액은 9.9조원으로 발표되었으나 분석의 편의를 위해 4조원, 8조원으로 단순화하여 계산하였다. 향후의 BTL 사업규모에 대해서는 정부의 계획이나 방침이 없는 상황으로 각 부처의 수요 조사에 기반하여 사업고시규모를 정하고 있어 유동적이다.

11) 현재까지 진행되고 있는 BTL 사업의 경우 임대기간은 20년으로 원칙적으로 동일하다.

BTL 사업 중 자료 확보가 가능한 사업 41개 사업을 대상으로 총사업비 비중을 조사해 본 결과 평균적으로 운영비가 총사업비에서 차지하는 비중은 25.59%¹²⁾에 달한다.

따라서 본 연구에서는 건설비만 고려하는 경우, 운영비가 총사업비에서 차지하는 비중이 20%인 경우(운영부담 포함 1)와 30%인 경우(운영부담 포함 2)로 구분하여 매년 정부가 민간사업자에게 지불해야 할 연간 지급금규모가 어느 정도에 해당하는지 추산해 보았다.

또한 현재 추진 중인 BTL 사업 평균 건설기간이 약 666일¹³⁾인 점을 감안하여 사업 추진 후 최초 2년간은 정부 지급금이 없는 것으로 가정하고 연간 지급금규모를 추정하였다.

이러한 가정하에 추정된 금액을 살펴보면 2009년부터 연간 정부 지급금규모가 빠른 속도로 증가하기 시작하여 2017년에 이르면 최고치에 달하게 되는데 건설비만 고려할 경우 약 5조 500억원, 총사업비 중 운영비 비중이 20%인 경우를

기준으로 할 경우 약 6조 3천억원, 30%를 기준으로 할 경우에는 약 7조 2천억원에 달하는 것으로 추정되었다.¹⁴⁾ 한편, 2017년에 정점에 달한 정부 지급금규모는 2027년부터 감소하기 시작하여 2035년 이후에는 1조원 내외 정도로 그 규모가 감소될 것으로 추산된다.

BTL 사업에 대한 정부 지급금규모가 중앙정부 예산¹⁵⁾¹⁶⁾에서 차지하는 비중을 살펴보면 총사업비 중 운영비 비중이 20%인 경우를 기준으로 할 때 2008년에는 0.3% 내외이던 것이 2017년에는 2.6%에 달하게 될 것으로 추정되었다.

특히 2016년 이후에도 정부가 BTL 사업을 신규로 계속 추진하고 수익 발생형 민자사업, 이른바 BTO(Build Transfer Operate) 사업에 대한 정부 건설보조금이나 민자사업에 대한 정부보증비용¹⁷⁾과 지원금까지 포함할 경우에는 정부예산 중 민간투자사업이 차지하는 비중이 크게 늘어나 향후 정부재정 운용상에 상당한 부담으로 작용할 가능성이 있다.

12) 초중고등학교(21개), 국립대 기숙사(1개), 기능대학(1개), 하수관거(12개), 군인아파트(2개), 문화시설(1개)을 대상으로 조사된 평균비율이다(KDI 공공투자관리센터 내부자료).

13) 협약 완료된 43개 사업을 기준으로 계산한 것이다(KDI 공공투자관리센터 내부자료).

14) 추정된 금액은 2006년을 기준으로 현재가치로 평가한 것이다.

15) 일반회계 기준.

16) 최근 5년간 정부 세출예산의 실질증가율이 3.1%인 점을 감안하여 3% 실질 성장률을 기준으로 계산한 것이다. 5% 예산증가율을 가정할 경우 2017년 정부 지급금(운영비 20%)이 예산에서 차지하는 비중은 최대 2.1% 정도로 추정된다.

17) 수익형 민자사업(BTO)의 경우 민자사업 참여 기업에 수요 부족 발생 시 일정 수준의 수입을 보장하는 최소운영수입보장제도가 시행되고 있어 정부의 우발 채무적 부담을 가중시키고 있다.

Ⅲ. 임대형 민간투자사업 (BTL)에 대한 국가부채 논란

1. 문제의 제기

장기간에 걸쳐 정부가 시설물을 이용하고 해당 시설의 건설비와 운영비를 지급하는 임대방식(서비스 구매형)의 민간투자사업의 경우 영국 등 주요 선진국에서는 정부가 지급해야 하는 정부 지급금의 총계, 즉 사업비용이 회계기준상 정부의 부채(liability on balance sheet)인지에 대한 논란이 있어 왔으며, IMF나 Worldbank 같은 국제기구에서도 민간투자사업에 대한 회계처리 및 국가채무로의 인정 여부에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있다(Ter-Minassian[2004]).

우리나라의 경우 주무부처인 기획예산처에서는 임대형 민간투자사업(BTL)에 대해 ‘예산 외 채무’로 인정하되 서비스를 정부가 장기간 구매하는 행위로서 국가부채로는 간주하고 있지 않으며 따라서 별도로 국회의 의결을 거치지 않고 사업을 추진하고 있다. 다만 차년도 BTL 사업의 한도액을 예산요구서에 부가하여 보고하는 방식으로 처리하고 있을 뿐이다.

이와 관련하여 BTL 사업의 경우 정부가 지급해야 하는 정부 지급금 총액을 국가부채로 인정해야 한다는 논란이 최근 정치권을 중심으로 일어나고 있다. 야당 등 정치권 일부에서는 BTL 사업의 경우 국가가 사업시행자와 실시협약을 체결하는 것이 헌법 제58조에서 “국채를 모집하거나 예산 외에 국가부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다”고 규정한 취지를 위반하고 있다고 주장(제251회 국회 제4차 본회의, 2005. 1. 1)하고 권한쟁의 심판을 제기¹⁸⁾하기도 하였다. 또한 예산심의과정에서 BTL 사업 한도액을 실질적인 국가부채로 평가하고 국가부채 증가에 대한 우려를 적극적으로 표시하고 있다(『연합뉴스』, 2006. 9. 13).

특히 2008년부터는 우리나라 정부도 복식부기제도를 시행하고 이에 따라 매년 정부의 자산, 부채, 자본 등의 내용을 대차대조표를 통해 공시하도록 예정되어 있다.¹⁹⁾ 따라서 임대형 민간투자사업으로 진행되고 있는 각종 사업들을 어떻게 회계처리해야 하는가를 결정하고 정해진 기준에 따라 공표하여야 한다. 즉, 해당 BTL 사업으로 형성된 사업결과물의 실질적인 소유주(purchaser)가 정부인 경우 대차대조표상에 정부자산으로 기입하고

18) 한나라당의 김성조 의원 외 12인은 2005년 11월 11일 동 건과 관련하여 헌법재판소에 “국회의원과 정부간의 권한쟁의 심판 청구”를 제기하였다.

19) 기획예산처, 『디지털예산회계 총괄 보고서』, 2005 참조

자산 구매를 위해 부담해야 하는 정부 지급금액을 동시에 부채로 기재해야 한다. 반면, 정부가 실질적인 소유주가 아니라 기업이 실질적인 소유주인 경우 정부 대차대조표(balance sheet)에는 BTL 거래가 나타나지 않게 되며 해당 내용은 기업 대차대조표에 나타나게 된다. 그러나 아직 까지 이에 대한 정부방침이 정해진 것은 없는 실정이다.²⁰⁾

더구나 BTL 사업에 대한 정부 지급금 지출방식이 종전에는 시설물에 대한 리스료와 운영서비스 비용을 구분하여 지급하였으나, 2006년 하반기부터 시행되는 사업은 원칙적으로 리스료와 운영서비스료를 별도로 구분하지 않는 일체형 지급금(unitary payment) 방식으로 전환되어 일반적인 리스회계기준을 적용하는 것이 사실상 어렵게 되었다. 다시 말해 시설물 건설비용인 리스료의 경우에도 운영서비스의 성과(performance)에 따라 연동되어 지급되게 되므로 정부가 지불해야 하는 건물 시공에 대한 대가, 즉 리스료도 그 지급금액이 불확정 채무(contingent liability)와 유사하게 변화되었고 회계처리 측면에서도 일반적인 리스회계기준을 적용하기가 곤란하게 되었다는 것을 의미한다. 이런 점에서 볼 때 정부

가 BTL 사업 거래에 대해 회계적으로 어떤 방식으로 관리할지의 원칙을 정할 필요성이 매우 커졌다고 할 것이다. 그러나 현재까지 민간투자사업의 부채적 특성과 회계처리방식에 대한 정부 차원의 정책은 수립되고 있지 않으며 관련 연구도 미미한 실정이다.²¹⁾

다음 절에서는 영국 등 민간투자사업이 활발하게 운영되고 있는 주요 선진국과 국제기구 등에서 임대형 민간투자사업의 회계처리를 어떤 방식으로 하고 있는지에 대해 살펴보고자 한다. 이러한 외국 사례 등을 기초로 제3절에서는 우리나라에 적용할 수 있는 개선방안을 도출할 것이다.

2. 주요국의 임대형 민간투자사업에 대한 정부 회계처리 방침

가. 영 국

영국 재무부(HM Treasury[1996])는 PFI 거래를 크게 건설비용이 추가 되는 임대료(lease) 계약과 시설물 운영서비스(Operating Service) 계약으로 구분이 가능한 경우와 물리적 구분이 불가능한 경우

20) 임대형 민간투자사업 회계처리 문제는, 영국, 호주 등 민자사업 주요 국가에서는 회계처리에 있어 정부 부채로서의 인정 여부와 관련하여 많은 논의가 이루어지고 있으나 우리나라의 경우 BTL 민자사업 회계처리에 대해 구체적으로 분석한 선행연구는 일부 연구보고서(김재형·최석준 외[2006] 등)를 제외하고는 찾아보기 어렵다.

21) 김재형·최석준 외(2006)는 주요 외국의 민자사업 회계처리 사례들을 일부 제시하고 있다.

로 나누어 회계처리방식을 달리하고 있다.

시설물 임대(lease)를 위한 현금흐름(payment stream)과 운영서비스를 위한 현금흐름(payment stream)의 명확한 구분이 가능한 경우, 시설물 리스에 대해서는 통상적인 리스회계기준²²⁾을 적용하도록 권고하고 있다. 이 기준에 의해 금융리스(financial lease)로 구분될 경우 총리스료는 시설물의 주된 이용자(purchaser)인 정부의 부채(liability)로 인정되고 정부 대차대조표상에 부채로 명기된다. 운용리스(operating lease)로 분류될 경우에는 시설물을 정부에 리스해 주는 기업(operator)의 부채(liability)로 인정되며 기업 대차대조표상에 부채로 나타나게 된다. 한편 운영 서비스를 위한 지급금은 통상적인 정부의 거래행위로 간주되며 대차대조표(balance sheet)상에 부채로 인정되지 않게 된다.

리스를 위한 현금흐름과 운영서비스를 위한 현금흐름의 구분이 불분명한 경우에는 해당 사업으로 발생할 수 있는 위험과 편익을 실질적으로 부담하는 사업주체(정부 또는 민간사업자)의 부채(liability on balance sheet)로 처리하게 된다. 영국 재무부에서는 PFI 사업의 실질적인 위험부담 주체를 판단하기 위한 방법으로 정성적 방법과 정량적 방법을 병행하여 시행하고 있다. 판단기준으로 권고하고 있는

주요 내용은 <표 3>과 같다.

영국의 경우 리스료와 운영서비스 대가를 합쳐서 지급하는 일체형 정부 지급금(unitary payment)이 주로 사용되고 있고 기업이 실질적으로 받는 자금의 규모가 서비스 성과(performance)와 연동되어 있는 경우가 대부분이다. 따라서 일반적인 리스회계기준으로 PFI 거래를 누구의 부채로 할 것인지 여부를 결정할 수 없는 경우가 많다.

1992~2003년 기간 중 계약이 확정된 PFI 사업 중 상기 기준에 의거 분류한 결과에 따르면 사업규모 기준으로 전체 사업의 약 57%만이 정부 대차대조표상의 부채(liability on balance sheet)로 인정되고 있을 뿐이며, 43%의 사업은 장부 외 거래(off-balance)로서 정부부채로 기록되지 않고 일반적인 지출로 인정된다(HM Treasury[2003]).

나. 호 주

연방정부 및 주정부 차원에서 임대형 민간투자사업을 정부의 부채로 평가할지 판단하기 위한 별도의 회계기준을 두고 있지는 않다. 다만 일반적인 리스회계처리를 기준으로 정부부채(금융리스) 여부를 결정하도록 하고 있을 뿐이다.

<표 4>는 PFI 거래가 금융리스(finan-

22) 통상적인 국제회계기준에 따르면 '금융리스'는 리스자산의 소유에 따른 대부분의 위험과 효익이 리스 이용자에게 이전되는 리스를 의미하며 '운용리스'는 금융리스 이외의 리스를 말한다.

〈표 3〉 PFI 거래의 실질적 소유자 판단기준

<p>① 정성적 위험 평가기준</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 상당한 수요위험이 있는 경우 수요위험을 부담하는 주체 <input type="checkbox"/> 사업시행자의 수익(earning revenue)이 정부가 아닌 제3자로부터 발생하는 것이 명백한 경우 기업의 자산으로 판정 <input type="checkbox"/> 시설물의 고유 성격(the nature of the property)을 결정하는 주체 <input type="checkbox"/> 기업이 성과에 대한 페널티를 물도록 되어 있는 경우 기업이 실질적 자산의 소유자임. <input type="checkbox"/> 시설물 건설비용 변동위험이 상당한 경우 이 위험을 부담하는 주체 <input type="checkbox"/> 기술의 낙후(obsolescent)로 발생하는 위험을 부담하는 주체 <input type="checkbox"/> 계약 종료 시 잔존가치 위험을 부담하는 주체 <input type="checkbox"/> 사업시행자의 재무 레버리지가 정부가 시행자를 지원(stand behind)한다는 전제를 갖고 있는 것으로 판단될 경우 정부가 자산의 실질적 소유자일 경우가 많음. <p>② 정량적 위험 평가기준²³⁾</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 1단계: 민간사업자가 부담하는 위험과 정부가 부담하는 위험을 구분 <input type="checkbox"/> 2단계: 사업자 편에서 발생할 수 있는 시설물 이익(property profit)의 잠재적 변동액을 순현재가치(net present value)로 계산 <input type="checkbox"/> 3단계: 정부 편에서 발생할 수 있는 시설물 이익(property profit)의 잠재적 변동액을 순현재가치(net present value)로 계산 <input type="checkbox"/> 4단계: 사업자와 정부의 순현재가치 변동 가능액을 비교하여 더 높은 위험부담을 갖는 쪽, 즉 변동 가능액이 큰 쪽의 회계상 자산(asset)으로 인정

자료: HM Treasury, "How To Account For PFI Transaction," Technical Note 1, 1996.

〈표 4〉 호주 정부의 PFI 처리 관련 기준(금융리스 판단기준)

<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 리스 기간이 시설물 내구연수(economic life of the item)의 75%를 넘어서는 경우 <input type="checkbox"/> 리스료 합계의 현재가치가 시장가격의 90%를 상회할 경우 <input type="checkbox"/> 계약 만료 후 정부가 시장가격보다 상당히 낮은 가격으로 구입할 수 있는 옵션
--

cial lease)로 분류되기 위한 주요 기준이다(Australian Government[2002]).

영국의 경우와 유사하게 PFI 사업이 금융리스로 분류될 경우 PFI 거래는 정

부의 부채로서 대차대조표에 기록되게 된다. 이들 기준들은 일반적인 금융리스 회계기준에서 정하고 있는 내용과 매우 유사하다는 특징을 갖는다.

23) 정량적 평가를 위해 주로 사용되는 기법은 민감도 분석(sensitivity test), 시나리오 기법(scenario analysis), 몬테카를로 시뮬레이션(Monte Carlo simulation) 기법 등이 있다.

호주에서는 정부 재무제표상에 금융리스로 분류되는 사업거래 내용을 공개하는 것 외에도 예산공개법(the Charter of Budget Honesty Act 1998)에 따라 예산에 관련되는 정부의 모든 채무와 위험내용을 각 기관별로 공개하도록 하고 있다. 따라서 모든 정부의 지급보증(guarantee), 정부 보장(indemnity), 기타 예산에 영향을 미칠 수 있는 협상 및 기타 이슈들도 대상이 된다. 따라서 운용리스로 분류된 임대형 민간투자사업 내용도 원칙적으로 공개되고 있다.

아울러 민자사업에 대해 각 정부기관들은 통계청(the Australian Bureau of Statistics)으로부터 개별 사업에 대한 예산회계처리에 대해 자문을 받도록 하고 있다. 민자사업 회계처리에 대해 일관성 있게 관리하고 정부기관의 편의에 따라 운용리스(operating lease)로 분류하여 정부부채규모를 의도적으로 축소시킬 가능성을 방지하는 데 목적이 있다.

다. 일 본

일본의 경우 임대형 민간투자사업(PFI)에 대해 공식적으로 회계기준이나 법령으로 동 사업이 정부의 부채인지 여부에 대해 명시하지 않고 있다. 따라서 민자사업에 참여하는 기업들의 경우 관행에 의해 정부와의 PFI 사업 거래에 대해 기록을 하고 있을 뿐이다(김재형·최석준 외[2005]).

다만 PFI법령에서는 조항내용 중 일부(PFI법령 제11조)에서 간접적으로 PFI 거래가 채무적 성격이 있음을 보여주고 있다. 특기할 점은 지방 정부사업에 대한 것인데, 지방정부에서 추진하는 사업에 대해서는 일정 규모(광역시의 경우 3억 엔 이상의 사업) 사업 계약의 경우 미리 지방의회의 의결을 거치도록 하고 있다(노무라 종합연구소[2005]).

〈표 5〉 일본 PFI법령 중 국가채무 관련 조항

<p>민간자금등의 활용에 의한 공공시설 등의 정비 등의 촉진에 관한 법률(PFI법)</p> <p>제9조(지방공공단체 의회의 의결) 지방공공단체는 특정 사업에 영향을 미치는 계약으로 그 종류 및 금액에 관하여 정령에서 정하는 기준에 해당하는 사항을 체결한 경우에는 미리 의회의 의결을 받아야 한다</p> <p>제11조(국가의 채무부담) 국가가 선정사업에 대해서 채무를 부담하는 경우 해당 채무를 부담하는 행위에 의해 지출해야 할 연한은 해당 회계연도 이후 30년 이내로 한다.</p>
--

〈표 6〉 Eurostat의 민자사업 회계처리지침

다음 두 가지 조건을 동시에 만족하는 경우 정부의 부채로 기록되지 않는다는 점을 명시(off balance sheet)

- ① 건설위험(Construction Risk)을 기업에서 부담
- ② 성과위험(Performance Risk) 또는 수요위험(Demand Risk)을 기업에서 부담

자료: Eurostat, "Treatment of Private Public Partnerships," 2004.

라. EU

EU에서는 유럽 통합 이후 유로화 가치의 유지 및 회원국의 재정안정화를 위해 이른바 안정성 협약(Stability and Growth Pact)을 발효하여 모든 회원국의 국가부채를 GDP 대비 60% 이내로 할 것을 명시하였다. 이에 따라 이미 과도한 국가부채규모 및 재정적자²⁴⁾를 가진 일부 회원국들이 동 협약을 회피하는 방법으로서 민간을 통해 재원을 조달하는 민간투자사업(Public-Private Partnerships)을 이용하는 사례가 증가하였다. 이에 대처하기 위해 범유럽 차원에서 민간투자사업을 어떤 방식으로 회계처리해야 하는가에 대한 방침을 정하게 되었다(Scally[2004]).

2004년 말에 EU 통계청(EU Statistical Agency: Eurostat)이 민자사업에 대한 회계처리지침 내용을 발표하였는데, 종전의 일반적인 리스거래 회계처리방침보다는 좀더 완화된 내용으로 동 기준안을 따

를 경우 상당수의 민자사업들이 정부부채 대상에서 제외될 것으로 기대하고 있다. 그 주요 골자를 보면 사업위험의 대부분을 민간사업자가 부담하는 경우 리스료 부분이 정부 지출로 기록되어 재정수지를 악화시키지만, 국가부채로는 기록되지 않는다. 반대로 위험 대부분을 정부가 부담하는 경우 건설리스료 및 서비스 비용 모두 정부부채(자산)로 기록되게 되어 EU가 정한 재정준칙의 통제를 받게 된다(Scally[2004]).

마. IMF

IMF에서는 민간투자사업(Public Private Partnerships)에 대해 어떤 방식으로 회계처리를 하는 것이 바람직한가에 대해 명확한 입장을 취하고 있지는 않다. 내부적으로 각국의 회계처리방식이 나름대로의 근거를 갖고 있으며 세계 공통적인 민간투자사업 회계처리규정 제정을 위한 연

24) SCP 조약에 따르면 회원국들은 재정적자규모도 중앙정부 예산의 3% 이내로 안정화시킬 것을 요구받고 있다.

구노력이 이루어지고 있음을 강조하고 공통규범이 제정될 때까지는 각국에서 나름대로의 원칙하에 회계처리를 하는 것이 무방하다고 보고 있다. 특히 서비스 구매 성격이 있는 임대형 민간투자사업을 일률적으로 국가부채 또는 기업부채로 인정하는 것이 바람직하지는 않다고 보고 있다. 즉, 민간투자사업 거래가 정부부채인가 아닌가 하는 문제에 대해서는 신축적인 입장임에는 분명하다. 다만 민간투자사업 거래가 어느 정도는 채무적 성격이 있으므로 재정 건전성 확보 측면에서 민간투자사업의 내용과 규모에 대해 대외적으로 공표하는 것이 바람직하다고 주장하고 있다(Ter-Minassian[2004]).

3. 개선방안²⁵⁾

실제 매년 수조원 규모의 BTL 사업이 진행되고 정부와 민간사업자 간 실시협약이 이루어지고 있는 상황에서 해당 거래 내용을 회계방식상 어떻게 처리할 것인가를 정하는 것이 시급한 사항인 것은 분명하다.

다만 앞 절의 외국사례에서도 보았듯이 세계적으로 인정받는 공통기준은 아직까지는 만들어지지 않았고 각 나라들은 자국의 다양한 환경여건을 반영한 나

름대로의 고유기준을 갖고 정부와 민간사업자 간의 거래내용을 회계처리하고 있다. 즉, 민자사업이 국가부채인지를 정하는 데 있어 가능한 한 사업 특성에 맞게 정하려는 노력을 기울이고 있다.

이러한 선진 외국사례 등을 검토함으로써 우리나라에 적용할 수 있는 민자사업의 국가부채 여부 판단기준(안)을 도출할 수 있을 것이다. 다만 국제적으로 적용되는 공통회계기준이 공표될 경우 우리나라의 경우도 이에 따라야 한다는 전제하에 개선방안을 도출한 것임을 밝히고자 한다. 일정이 불분명하고 상황에 따라 장기간이 소요될 수 있는 국제 공통회계기준이 마련될 때까지 우리나라에서 잠정적으로 활용할 수 있는 방안을 제시한 것이다.

본 논문에서는 각 대안들이 실제 정책으로 반영될 경우 실제 사업들이 어떤 방식으로 회계처리되는가를 살펴보기 위해 구체적인 사업사례를 들어 분석하는 방법도 병행하고자 한다.

분석대상인 사업은 현재 BTL 사업으로 진행 중에 있는 지방 J대학 학생생활관²⁶⁾ 사업으로 주요 사업 개요는 다음과 같다.

25) 김재형·최석준 외(2006)에서도 EU 회계처리방식 등을 대안으로 제시한 바 있다.

26) 기본적인 정부실행대안 PSC(Public Sector Comparator)는 KDI 공공투자관리센터에서 추산한 내용을 이용하였다(최석준[2006a]).

□ 시설 등의 개요

- 부지의 입지조건: 19,200㎡
- 시설 개요

대학별	총 사업량 (㎡)	수용인원 (인)	1실 수용인원	구조 계획
J대학교	53,792	3,140 이상	2인	RC 또는 SRC

□ 추정사업비: 584억원(준공기준) 부가 가치세가 제외된 금액

- 운영비 별도(운영기간: 20년)

동 사업의 경우 BTL 사업 시행을 위해서는 해당 사업을 정부가 실행하는 경우의 비용 산정, 즉 PSC(Public Sector Comparator) 과정을 거쳐야 한다. KDI 공공투자관리센터에서 산정한 해당 사업의 PSC 산정결과는 아래와 같다.²⁷⁾

구 분	총사업비	건설비	운영비 등
정부대안 (PSC)	120,043백만원	54,691백만원 (45.5%)	65,352백만원 (54.5%) ²⁸⁾
민간대안 (PFI) * 90% 기준	108,038백만원	49,221백만원 (45.5%)	58,817백만원 (54.5%)

사업계약이 체결된 후 경쟁을 통해 선정된 민간사업자가 제안한 가격이 정부 실행대안(PSC)의 90% 수준으로 가정할 경우 20년간 운영비를 포함한 총사업비는 1,080억원이며 이 중 건설비는 492억원(총사업비 중 45.5%), 운영비는 588억원(총사업비 중 54.5%)이다.

그러나 2006년 하반기부터 건설리스크와 운영비가 구분되지 않고 지급되는 일체형 지급방식을 사용하도록 정책이 변경되어 동 사업의 경우 건설리스크와 운영비가 구분되어 민간사업자에게 지급되지 않게 되었다. 즉, 운영서비스의 성과가 부진할 경우 이에 연동되어 전체 연간 지급금이 조정되며 따라서 사전적으로 건설리스크와 운영비의 규모를 분명하게 결정하기가 어려워졌으며 일반적인 리스 회계처리준칙을 사용하기가 사실상 어려워져서 사전적으로 규모를 산정하기 어려운 일종의 우발채무(contingent liability) 성격을 갖게 되었다.²⁹⁾

이러한 점을 고려할 때 최초 BTL 사업들의 건설이 완료되어 본격적으로 운영되기 이전에 정부 차원에서 BTL 사업 거래 회계처리방침에 대한 입장을 분명하

27) 모든 가격은 2004년 기준 현재가치로 산정된 것이며, 운영기간 20년, 건물완공 후 지급금의 개시는 2007년, 자금조달은 5년 만기 국공채를 기준으로 산정된 것이다.
 28) 현재 BTL 일반학교 사업의 경우 총사업비 중 운영비 비중이 30% 내외를 차지하고 있으나 기능대학, 국립대 기숙사 사업의 경우 운영비의 비중이 40~50% 이상인 경우가 대부분이다. 반면 하수관거, 문화시설 등의 경우는 운영비 비중이 20% 내외로 비교적 작게 나타나고 있다.
 29) 운영성과 부진에 따른 벌금(penalty)의 상한이나 그 규모에 대해서는 원칙적으로 정부와 민간사업자 간의 협약에 따르게 되어 있다.

계 할 필요가 있다고 본다. 외국의 사례 등을 통해 우리나라 BTL 사업 회계처리에 준용할 수 있는 방안들은 다음과 같다.

가. Eurostat 회계기준의 준용방안

1) 대안의 설명

현재 EU 회원국들을 중심으로 적용 중인 Eurostat 기준은 비교적 개념이 명확하고 간단하게 정의되어 있어 동 기준을 우리나라 민자사업 회계기준으로 삼을 경우 정부 회계 담당자가 BTL 사업 거래를 정부 회계상 정부채무 또는 일반적 지출로 처리할지에 대해 쉽게 결정할 수 있을 것으로 보인다(김재형·최석준[2005], 김재형·최석준 외[2006]).

또한 이미 임대형 민자사업(Private Finance Initiative: PFI)이 활발하게 운영되고 있는 유럽 각국에서 활용되고 있는 기준이므로 국제적인 규범성 측면이나 투명성 면에서도 좋은 평가를 받을 수 있을 것이다.

다만 문제점으로는 건설과정에서 발생할 수 있는 위험(construction)이나 성과 부진에 따른 위험(performance risk)을 현행 BTL 사업의 일반적인 추진형태나 현행 표준협약서(안)³⁰⁾에서 기준으로 분석할 때 대부분 민간사업자가 부담하는 경우가 많기 때문에 민간사업자의 자산(부

채)으로 분류될 가능성이 높다는 것이다(심상달·최석준 외[2005]).

즉, 현행 민간투자사업에서 건설위험은 원칙적으로 민간기업이 부담하고 있고 건설된 시설물의 품질이나 운영서비스의 만족도가 기준에 못 미칠 경우 발생할 수 있는 위험에 대해 참여 기업이 책임을 지고 있기 때문이다. 임대형 민간투자사업의 경우 수요위험은 정부에서 부담하고 있으나 이를 감안하더라도 특별한 사정이 없는 이상 현행 BTL 사업내용 특성상 BTL 사업내역은 정부부채로 인정되지 않을 것으로 예상된다. 따라서 실질적으로는 부채성격이 상존하는 BTL 사업내역이 정부 재무제표상에서 공시되지 않아 정부의 방만한 재정운영을 유발할 수 있다는 비판이 있을 수 있다.

이러한 비판을 최소화하기 위해서는 Eurostat의 회계기준을 준용한 회계기준 정립과 함께 BTL 사업에 대해 별도의 양식을 만들어서 정부 회계장부상에 사업 규모나 지급내역 등을 기록할 필요가 있다. 구체적으로 기록될 주요 사항으로는 총사업비(건설비+운영비+금융비용+기타), 연간 지급금액, 성과 부진에 따른 페널티 상한규모 등이 될 수 있다. 이 경우 정부 대차대조표상에 정부부채로는 기록되지 않더라도 현재 추진 중인 BTL 사업의 규모나 연간 지급금규모 등이 공개될

30) KDI, 「임대형 민자사업(BTL) 표준실시협약」, 2006 참조.

수 있어 방만한 재정운영을 억제할 수 있을 것으로 예상된다.

이와 아울러 영국 PFI 사례에서와 같이 대의기관인 국회에 매년 정기적으로 실제 실시협약이 체결되거나 입찰이 종료되어 우선협상 대상기업이 확정된 BTL 사업에 대해 주요 내역과 정부가 매년 지급해야 할 지급금규모를 추산한 결과를 정례적으로 보고할 필요가 있다.

또한 국회 도서관에 민간사업자의 권익이 침해되지 않는 선에서 일정 규모 이상의 사업 및 사업방식이 일반적인 표준 실시협약에서 크게 벗어난 사업의 경우 계약서 전부 또는 일부를 비치하여 국회에서 해당 사업에 대해 검토할 수 있도록 기회를 제공하는 방안에도 긍정적으로 검토할 필요가 있다.

이처럼 일반화된 회계준칙의 수립과 함께 정보 공개의 원칙을 확립할 경우 거래의 투명성 제고는 물론 아울러 언론이나 시민단체들의 감시와 견제가 가능해지는 효과도 있을 수 있다.

2) BTL 사업 실례 분석

분석대상 사업인 'J대학 학생생활관' 사업을 동 회계방침에 따라 분석할 경우, 일반적인 BTL 사업 특성상 건설위험의 부담자는 민간사업자가 되고 운영 중 발생할 수 있는 성과위험에 대해서도 민간사업자가 벌금이나 협약상 책임을 지도록 하고 있으므로 Eurostat 민간투자사업

회계처리기준상의 off balance sheet 거래로 인정될 것으로 판단된다. 즉, 정부 대차대조표상 해당 사업 거래내용이 정부 대차대조표상에 부채(liability)로 기재되지 않는다.

본 대안에서는 부채적 성격이 있는 해당 거래가 대차대조표상에 기록되지 않는 문제점을 보완하기 위해 부기형식으로 해당 사업 거래의 총사업비 등 정부 부담금액의 규모를 상세히 기록하도록 하고 있다. 이 경우 부기형태로 기록되는 'J대학 학생생활관' 사업에 해당하는 사업내용은 총사업비(현금지출 총액 및 현가금액), 건설비·운영비 비용 세부내역, 연간 지급금액 및 지급금액 현가 등이 될 것으로 예상된다. 동 사업의 경우 현가기준 총사업비 1,080억원, 연평균 정부 지급금액 54억원, 계약서 특약 내용 등 다양한 형태의 정보가 제공될 수 있다.

나. 실질적인 사업위험 및 편익부담자를 기준으로 구분하는 방안

1) 대안의 설명

현재 영국에서는 해당 임대형 민자사업(PFI)의 위험과 편익을 주로 부담하는 주체를 파악하여 주 수혜자를 해당 사업 거래의 주된 소유자, 즉 자산획득을 위해 채무를 부담하는 주체로 판단하는 방법을 사용하고 있어 우리나라에도 해당 제

도의 도입을 검토할 필요가 있다.

각 사업별로 실질적인 위험 및 혜택을 주로 소유하는 당사자를 찾아 부채의 주체를 판단하는 방식은 개별 사업의 특징을 잘 반영할 수 있고 회계상 판단에 있어서 명확한 근거를 제시할 수 있는 선진적 방법이라 할 수 있다. 일반적으로 위험이라 함은 자산의 운휴, 기술적 진부화로 인한 손실 및 경제여건의 변화에 따른 수입액 변동의 가능성을 포함한다. 혜택 내지 편익이라 함은 자산의 경제적 내용 연수에 걸친 수익성 있는 운용과 가치의 증대 혹은 잔존가치의 실현에서 발생하는 이익의 기대치를 지칭하는 것이 보통이다.³¹⁾

해당 방안 시행을 위해서는 우선 리스료와 운영을 위한 서비스료를 구분할 수 있는 사업에 대해서는 일반적 리스회계 기준을 적용하도록 하고 명확한 구분이 없는 사업에 대해서는 정성적 평가방식과 정량적 평가방식을 병행하여 실질적 위험 부담자를 파악할 수 있을 것으로 판단된다. 이 경우 영국에서 사용하고 있는 정성적 평가기준을 준용하여 사용하는 데 큰 문제는 없을 것으로 보인다.

다만 영국에서 사용되고 있는 정량적 평가방법을 도입하기 위해서는 개별 사업에 대해 소수의 전문가들이 주요 위험의 발생확률, 가치의 변동규모 등을 결정

하고 이를 다양한 경우의 수를 고려하여 기댓값을 정하는 절차를 거쳐야 한다. 다시 말해 전문가들의 주관적 가치 판단에 의해 위험가치 평가나 변동폭이 크게 변화할 수 있다는 한계가 있다. 또한 민자 사업 시행 초기인 우리나라의 경우 민자 사업에 참여한 경험이 많은 분야별 전문가(예: 건설 및 건축, 운영서비스, 금융 전문인력 등)의 절대적 규모가 부족한 점은 동 방안 실행의 가장 큰 걸림돌이 될 것으로 예상된다. 적어도 수년간 BTL 사업이 시행된 후에 실행하는 것이 더 바람직할 것으로 판단된다.

또한 도입을 결정하더라도 정량적 방법의 본격적인 도입에 앞서 시범사업 등을 선정, 실제 위험가치와 변동 정도를 계산하고 정성적 판단기준만을 적용하였을 때와 차이점을 비교하거나 복수의 전문가 그룹을 활용하여 비교 평가를 실시하는 등 충분한 준비기간을 거쳐 시행하여야 할 것이다.

2) BTL 사업 사례 분석

‘대학 학생생활관 사업’의 경우 2006년 이전에 협약이 체결되었을 경우 건설 리스료와 운영비 부분이 분리되어 지급되었을 가능성이 많다. 따라서 일반적인 리스회계기준을 적용할 수 있다. 이 경우 건설비에 해당하는 492억원만이 정부 대

31) 리스회계처리기준칙 총칙 참조.

차대조표상 부채로 기록되고 운영비의 경우는 그 규모가 사실상 건설비보다 더 규모가 큼에도 불구하고 회계장부상에는 일상적인 현금 거래로만 기록되게 되며 정부의 자산 및 부채 현황을 보여주는 대차대조표상에는 기록되지 않을 가능성이 많다(off balance sheet).³²⁾

그러나 2006년부터 정부가 추진하는 BTL 사업의 경우 원칙적으로 건설리스료와 운영비를 통합 지급하는 방식(Unitary Payment)을 사용하고 있으므로 단순히 건설리스료 부분만을 분리하여 리스회계 처리기준을 적용하기는 어렵다. 따라서 영국에서 적용하고 있는 정성적 기준을 적용하여 'J대학 학생생활관' 사업을 분석해 보기로 한다.³³⁾

- 상당한 수요위험이 있는 경우, 수요 위험을 부담하는 주체
 - 주무관청에서는 생활관 이용학생 수의 일상적인 변화위험은 정부가 부담하되 예기치 못한 수요감소 등에 대해서는 정부와 기업이 공동으로 위험을 부담한다고 설명하고 있어 해당 조건의 경우 정부와 기업의 공동 부

채로 인정될 가능성이 높다.

- 사업시행자의 수익(earning revenue)이 정부가 아닌 제3자로부터 발생하는 것이 명백한 경우 기업의 자산으로 판정
 - 해당사업의 경우 정부에서 주된 수입이 발생하므로 동 기준을 적용할 경우 정부 측 부채로 판정될 가능성이 높다.
- 시설물의 고유 성격(the nature of the property)을 결정하는 주체
 - 해당 시설물의 고유 성격은 원칙적으로 주무관청에서 결정하게 되므로 정부 측의 주된 자산으로 판단될 수 있다.
- 기업이 성과에 대한 페널티를 물도록 되어 있는 경우 기업이 실질적 자산의 소유자임.
 - 기업이 학생생활관 운영에 있어 약속했던 성과를 달성하지 못하는 경우 연간 지급금의 규모가 감소되는 등 상당한 페널티를 물도록 되어 있어 동 기준 적용 시 해당 사업은 기업의 부채로 인정될 가능성이 높다.

32) 현재까지 정부 회계처리방식에 대한 뚜렷한 방침이 없고 복식부기를 시행하지 않고 있어 실제로 정부 장부상에 민간투자사업(BTL)은 기록되지 않고 있다. 다만 민간사업자들의 경우 기업회계기준 등에 따라 거래를 기록해야 하므로 사업 특성상 성격이 가장 유사한 리스회계처리방식을 기준으로 회계장부에 기록할 것으로 전망된다. 이 경우 BTL 거래는 일종의 금융리스에 해당될 가능성이 많아 기업의 자산(부채)으로 기록되지 않으며 일반적인 금융채권 성격으로 기록될 수 있다.

33) 동 사업의 주무관청 및 관련 분야 전문가들을 대상으로 위험계량화 및 위험관리를 위한 세미나를 개최하였으며 동 자료를 기준으로 판단한 내용이다.

- 시설물 건설비용 변동위험이 상당한 경우 이 위험을 부담하는 주체
 - 원칙적으로 BTL 사업에서는 건설비용 변동에 대한 위험을 기업에서 부담하도록 하고 있어 동 기준 적용 시 해당 사업은 기업 자산으로 판단될 가능성이 높다.
- 기술의 낙후(obsolescent)로 발생하는 위험을 부담하는 주체
 - 동 사업의 경우 첨단기술 등을 이용한 시설물이 아니므로 주된 판단기준이 되기는 어려우나 예상하기 어려운 기술개발 등으로 발생할 위험에 대해서는 정부와 기업이 공동으로 위험부담을 지는 경우가 많으므로 해당기준 적용 시 정부와 기업의 공동 부채로 분류될 수 있다.
- 계약 종료 시 잔존가치 위험을 부담하는 주체
 - 잔존가치와 무관하게 기업의 경우 리스료 등을 통해 투입된 금액을 환수할 수 있으므로 잔존가치 위험은 원칙적으로 정부에서 부담하게 된다. 이 경우 해당 자산은 정부 측 부채로 판단될 수 있다.

- 사업시행자의 재무 레버리지가 정부가 시행자를 지원(stand behind)한다는 전제를 갖고 있는 것으로 판단될 경우 정부가 자산의 실질적 소유자일 경우가 많다.
 - 동 사업의 경우 주무관청이 해당 사업 시행자에 대해 별도의 보조금을 지급한다거나 지원을 한다는 내용이 없으므로 해당기준을 근거로 정부부채로 판단하기는 어렵다.

분석내용을 종합할 때 ‘J대학 학생생활관’ 사업의 경우 정성적 기준 적용 시 일률적으로 정부 또는 기업의 부채로 판단하기는 어렵다는 점을 알 수 있다. 따라서 구체적인 판단을 위해서는 실질적인 위험부담의 크기를 비교하여 위험을 더 부담하는 쪽의 부채로 결정할 수밖에 없을 것이다. 다만 정량적 분석을 위해서는 충분한 자료의 축적과 함께 BTL 사업 시행 경험이 많은 전문가 풀이 있어야 하나 시행기간이 짧고 동일 유형 사업 시행 빈도가 충분치 않은 현재로서는 영국에서 적용하고 있는 계량화를 통한 부채 판단기준을 실제 시행하는 것은 현실적으로 어려울 것으로 보인다.³⁴⁾

34) 관련 전문가들로부터 위험부담 주체, 확률, 피해규모 등을 도출할 수는 있으나 상당한 이견이 발생할 수 있고 자료 축적이 부족한 상황에서 전적으로 주관적인 판단에만 의존하게 될 가능성이 높아 분석내용의 신뢰성 보장이 어려울 수 있다. ‘J대학 학생생활관’ 사업 관련 13인의 전문가를 상대로 주요 위험의 발생확률이나 피해 정도에 대해 의견을 조사한 결과 대표적인 위험인 설계 관련 위험 발생확률의 경우 최고 80%, 최저 5% 그리고 피해규모에 대해서는 최대 58억원, 최소 3억원으로 나타나는 등 전문가들 간에 상당한 의견 차이가 있는 것으로 나타나고 있다(최석준[2006a]).

IV. 국가 재정운영 측면에서의 임대형 민간투자사업 관리방안

1. 민자사업과 재정운영 준칙의 도입 필요성

민간투자사업을 정부가 선호하는 주된 이유는 단기간에 최소한의 정부 부담으로 국가적으로 꼭 필요한 각종 기반시설 물들을 적기에 공급하고 민간부문의 효율성을 통해 비용 대비 높은 수준의 서비스를 국민에게 제공할 수 있기 때문이다.³⁵⁾ 또한 영국을 비롯하여 임대형 민간투자사업을 시행하는 많은 국가들의 경우 예산상의 제약으로 최적 수준의 공공서비스 공급이 이루어지지 못할 수 있으므로 민간자본 유치를 통해 재정적인 제약을 극복하고 공공서비스 부족 문제도 해결할 수 있는 순기능이 있어 민간투자사업이 활성화되고 있다.³⁶⁾

그러나 이처럼 민자사업이 많은 장점을 갖고 있다 하더라도 무한정 민간투자사업을 증대시키는 것은 바람직하지도

않고 현실적으로도 불가능하다. 즉, 본질적으로 민간투자사업, 특히 임대형 민자사업은 정부가 미래세대로부터 차입하여 중장기적으로 상환해야 할 부채적 성격을 갖고 있으므로 지속적으로 확대만 할 수는 없다.

민간투자사업이 각국의 재정에서 차지하는 비중이 점차적으로 증가하고 있고, 사업의 범위 또한 일반 사회간접자본시설에서 교육, 의료 등 공공서비스부문에까지 확대되고 있어 정부 재정관리 차원에서 민간투자사업을 어떻게 다루어야 하는가에 대한 정책 마련 필요성이 점차 증대되고 있다. 따라서 민간투자사업이 활성화되고 있는 주요 선진국들도 민간투자사업과 정부재정 간의 관계를 설정하는 재정준칙(Fiscal Rule)을 마련하고 안정적인 투자를 지속해 나가기 위해 노력을 기울이고 있다.

우리나라의 경우에는 사업 도입 초기 이기는 하나 임대형 민간투자사업의 규모가 급속히 커져 연간 고시예정 사업규모가 2007년 기준 10조원에 근접하고 있으며 이러한 사업 확대 추세는 상당 기간 지속될 가능성이 높은 것으로 보인다.³⁷⁾ 그러나 장기간에 걸쳐 막대한 예

35) 정부가 민간투자사업을 추진하는 또 다른 이유로는 위험의 이전(risk transfer), 정부와 민간 간 계약을 통해 서비스를 제공받는 제3의 방법으로서 정치적 협조를 받는 데 유리하기 때문이라는 설명도 있다 (Webb and Pulle[2002]).

36) Webb and Pulle(2002) 등은 영국의 경우 예산정책상의 이유로 정부가 공채발행을 통한 재원조달이 사실상 불가능한 반면 공공인프라에 대한 투자는 지속적으로 필요했기 때문에 민간자본 유치를 통한 공공인프라 공급이 이루어진 것으로 분석하고 있다.

산이 집행되는 임대형 민간투자사업을 재정정책이나 예산관리 측면에서 어떻게 다루어야 하는가에 대해서는 뚜렷한 방향이나 원칙이 없는 실정이다. BTO 사업의 경우 원칙적으로 수익성 있는 사업을 대상으로 하고 이용료 수입 등을 통해 재원을 충당하는 것이 일반적이다. 또한 정부가 보조금을 지급하더라도 사업 초기에 집중 투입되거나 사업 수익성 제고를 위해 일정한 보증을 해주는 정도에 그치므로 장기적 재정 불안을 유발할 위험은 임대형 민자사업에 비해 적다고 할 수 있다.³⁸⁾

본 장에서는 주요 선진국들과 국제기구들이 어떤 방식으로 임대형 민자사업을 관리하고 있는가를 살펴보고 이를 토대로 장기간(20년 이상)에 걸친 정부재정 관리를 필요로 하고 있는 임대형 민간투자사업(BTL)에 대한 재정준칙 수립방안을 제시하고자 한다.

2. 외국의 사례 분석

가. 영 국

영국은, 정부는 투자를 위해서 부채를 늘릴 수는 있으나 현재의 지출(spending)을 위해서 부채를 증가시켜서는 안 된다는 이른바 'the Golden Rule'과 순부채(net debt)³⁹⁾의 비중이 전체 GDP의 40%를 넘지 않도록 하는 'the Sustainable Rule'을 국가 재정운영의 기본원칙으로 삼고 있다(Allen[2001]).

따라서 PFI 사업 중 정부부채로 분류된 사업의 경우 국가부채 계산에 포함된다고 할 수 있다. 그러나 부채비중 관리를 위해 별도로 민간투자사업, 즉 PFI 사업에 대해 직접적인 규제나 관리를 하지는 않고 있다.

재정과 관련된 민간투자사업(Private Finance Initiative: PFI)의 실질적인 문제는 정부가 민간사업자에게 지급해야 하는 연간 지급금규모를 관리해야 하는가에 대한 것이다. 즉, 매년 예산 편성 시 고정적 지출내역인 PFI 지급금의 규모가 일

37) 2006년 하반기에 기획예산처가 실시한 설문조사(주무관청, 민간업계 전문가 540명 대상)에서 응답자의 48%가 연간 사업규모가 5조~10조원이 적당하다고 응답하였고, 10조~20조원이 적당하다는 응답자의 경우도 17%에 달하는 등 BTL 사업규모에 대해 정부 및 민간업계 공히 사업 확대 필요성을 긍정적으로 인식하고 있다.

38) 최소운영수입보장의 경우 예상 수요가 지나치게 과대 추정될 경우에는 상당한 정부재정 부담을 유발할 수 있다. 정부는 최소운영수입보장제도의 취약성을 개선하기 위해 보장비율을 하향 조정하고 민간제안 사업의 경우 최소운영수입보장을 폐지하는 등 많은 제도적 개선을 실시하였다.

39) 국가부채의 정의에서 영국의 경우 공기업의 부채도 포함하는 반면 공공부문의 유동자산은 부채계산에서 제외하는 등 일반적인 IMF나 OECD 국가부채 개념과는 차이가 있다.

정 규모 이상 커질 경우 예산의 경직성이 증가하여 예산운영상의 문제로 작용할 수 있으므로 이를 사전적으로 직접 관리해야 한다는 의견이 있을 수 있다는 것이다. 현재 영국의 민간투자사업 지급금 내역은 일반 재정사업과 다른 특성을 갖고 있다. 우선 내역 면에서는 건설비 등 시설물 획득을 위한 자본적 지출은 물론 장기간 서비스 지급을 위해 소요되는 유지관리비까지 포함된다는 점에서 차별화된다. 특히 일부 특수 분야 사업(병원 등)의 경우 연간 지급금 중 서비스 제공을 위해 사용되는 금액의 비중이 최고 50%까지 이르고 있다는 점은 민간투자사업의 특수성을 잘 설명해 주고 있다(HM Treasury[2003]).

일반 재정사업은 운영 등에 필요한 비용까지 포함하여 미리 공개하지는 않는다. 또한 1년 단위로 공개되는 일반 재정사업과는 달리 수십년에 걸친 지급금액 추정액이 공개된다. 이러한 점들 때문에 민간투자사업 투자규모와 일반 재정사업 투자규모를 직접적으로 비교하는 데는 한계가 있다. 이러한 이유 등을 들어서 현재까지 영국정부는 민자사업을 위한 지급금에 대해서는 구체적인 가이드라인이나 상한선(ceiling)을 갖고 있지 않다(Allen[2001]).

그러나 각종 발표자료 등에 따르면 예상되는 PFI의 연간 지급금규모가 연간 정부예산의 2%⁴⁰⁾ 내외에서 안정화되어 있다는 점을 대외적으로 강조하고 계약이 체결된 내역을 의회에 공개하고 있다. 또한 이와는 별도로 정부투자(Public Investment) 또는 자산취득을 위한 자본예산(Capital Budget)을 기준으로 PFI의 연간 지급금규모를 사용하기도 하는데, 일반적으로 전체 투자규모 중 PFI가 차지하는 비중은 10~15%선에서 유지되는 것이 보통이다. 이러한 점들 때문에 영국 정부는 예산관리 측면에서 PFI 사업 지급금(Annual Payment)이 정부예산에서 차지하는 비중이 안정적이며 정부 재정운영에 큰 부담을 주지는 않고 있다고 판단하고 있다(HM Treasury[2006]).

현재 PFI 지급금에 관한 영국정부 정책의 주요 골자는 직접적인 관리보다는 PFI 사업에 관련된 정보를 가능한 한 공개하고 의회의 협조를 받음으로써 재정 운영 면에서 안정성을 확보하는 데 있다. 영국정부가 시행하고 있는 민간투자사업 관련 정보 공개방침을 살펴보면 다음과 같다.

우선 PFI 지급금은 시설물의 자산취득비용(건설비 등)은 물론 내구연수 또는 계약기간 동안 필요한 제반 비용을 포함

40) PFI 지급금 중 정부예산 비중 계산 시 모수가 되는 정부예산은 PFI 사업 참여 중앙관서 예산 및 지방 정부 예산(resource budget)을 의미하며, 자본적 지출, 연금 보전금액 등을 포함하는 전체 정부예산을 의미하지는 않는다.

하여 공개하도록 하고 있다. 이렇게 추산된 금액에 대해 당해연도 지급금액은 물론 장기 향후 지급규모를 정하여 정부의 예산서(the Financial Statement and Budget Report) 및 사전예산서(the Pre-Budgeting Report)에 첨부하여 의회에 제공하고 있다. 또한 계약 체결이 종료된 사업에 대한 정보 외에도 입찰절차가 끝나 우선 협상자가 결정된 사업에 대해서도 의회에 필요한 사업내용을 제공하도록 하고 있다. 이와는 별도로 정부에서 제정한 표준 협약서(Standardisation of PFI contracts) 계약내용과 비교적 차이가 큰 대형 사업에 대해서는 계약내용이나 관련 정보 등을 의회 도서관에 비치하는 제도도 도입하고 있다(Treasury Taskforce[2000])

나. IMF

IMF 차원의 공식적인 국가부채 수준에 관한 명확한 입장이나 가이드라인은 없다. 이와 유사하게 IMF는 민간투자사업의 경우에도 민자사업의 규모를 국가부채규모와 연계하거나 국가재정에서 차지하는 비중을 어떻게 관리해야 하는가

에 대해 명확한 입장을 갖고 있지는 않다. 다만 국가부채 성격이 있는 민자사업의 규모와 내용을 어떤 원칙하에 공개하여 정부재정 건전성을 제고할 것인가에 보다 중점을 두고 있다.

이러한 원칙하에 ‘민간투자사업에 대한 포괄적 공개: Disclosure Requirement for PPPs’ 방식을 밝히고 이를 각 나라의 의회 등에 제출하는 것이 바람직하다고 권고하고 있다(Hemming[2005])

포괄적 공개에 포함시켜야 할 주요 내용으로는 <표 7>과 같은 사항을 예로 들고 있다.

다. EU

EU에서는 소속 국가들의 부채문제가 주요 이슈로 등장하면서 장기적인 재정안정화 목표 달성을 위해 재정적자규모와 국가부채에 대한 구체적인 목표 가이드라인을 정하여 운영하고 있다. 이른바 마스트리트 협정(Maastricht Treaty)과 안정성장 협약(Stability and Growth Pact)으로 대표되는데, 동 협정들에 따르면 EU 회원국들은 국가채무비율의 경우 GDP 대비

<표 7> 공개 요구사항의 주요 내용

- 민간투자사업의 1~5년, 5~10년, 10~15년간 미래에 지불해야 할 지출규모
- 자금 지출시기, 지출의 불확실성(지출규모 변동 가능성) 등
- 민간투자사업 계약이 정부 혹은 민간사업자의 부채로 포함되어야 하는지의 여부 등

60%⁴¹⁾ 이내로, 정부의 재정적자(Budget Deficit) 규모는 GDP의 3% 이내로 유지하도록 하고 있다(Allen[2001]).

국가재정에 있어 민간투자사업을 위해 각국 정부가 지출하는 예산규모에 대해서는 별도의 규정이나 관리방안을 마련하고 있지는 않고 있다.⁴²⁾ 따라서 각국별로 해당 민간투자사업이 국가부채로 회계처리 될 경우에만 전체적인 국가부채규모 관리 차원에서 대상이 될 뿐이다.

라. 브라질⁴³⁾

브라질 정부는 2007년까지 정부부채 또는 국가 순부채(net debt)를 GDP의 50% 이내로 안정화시키고 재정적자규모의 경

우 GDP의 4.25% 이내로 하는 것을 재정 운영의 주요 목표로 정하고 매우 강력하게 재정운동을 개혁하고 있다.

다만 브라질 정부가 재정건전화를 위해 정부투자규모를 축소한 결과 사회간접자본 투자가 1980년대의 GDP의 5.2% 수준에서 2000년대에는 2.3% 수준으로 격감되는 등 경제성장 잠재력 확보에 상당한 장애요인으로 작용하게 되었으며 이를 개선하기 위해 공공시설에 대한 민간자본 유치를 본격적으로 취하게 되었다. 브라질 정부가 취한 민자사업 주요 정책 내용은 <표 8>과 같다.

브라질 정부는 지방정부가 민간투자사업과 관련하여 연간 지급해야 할 채정부담규모(commitment)가 정부수입

<표 8> 브라질 민간투자사업 주요 골자

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 공무원 고용, 장비 구입, 단순 토목공사를 위한 민자사업 사용은 금지 <input type="checkbox"/> 민자사업 최소 규모의 설정(미국 달러 기준 7.7백만달러) <input type="checkbox"/> 최장 사업기간 35년 <input type="checkbox"/> 정부재정 지원은 민간사업자의 성과평가 결과와 연계 <input type="checkbox"/> 사업기간 후 시설물 소유권은 정부에 이양됨. <input type="checkbox"/> 민자사업자 유치를 위해 민간기업의 위험을 정부에서 경감할 수 있도록 정부보증제도(guarantee)를 도입 <input type="checkbox"/> 정부보증을 위해 보증기금 신설(19억달러 규모) |
|--|

41) 동 협정에서 기준으로 하는 국가부채는 OECD 기준과 매우 유사하나 trade credit and advances, shares and insurance technical reserve 등이 포함되어 있지 않고 정부채권 가치가 명목가치로 평가되고 있는 등 정확하게 동일한 기준은 아니다.

42) EU 통계청(Eurostat)에서 민간투자사업에 대한 회계처리기준, 즉 민자거래를 정부부채로 인정할지 여부를 판단하는 원칙을 마련하여 발표하였으나 별도로 민자사업 관리를 위한 재정준칙을 EU 차원에서 갖고 있지는 않다.

43) Teresa Ter-Minassian, "Public Private Partnerships," IMF, 2004의 내용을 재정리하였다.

(Government Revenue)의 1%를 상회할 수 없도록 법제화하였다. 특히 지방정부에서 이 기준을 지키지 못할 경우 중앙정부가 해당 사업에 대한 지원을 철회할 수 있도록 하는 등 매우 강력한 재정준칙을 수립하여 운영하고 있다. 다만 브라질의 경우 임대형보다는 수익성 민자사업이 주종을 이루고 있다는 점은 특기할 만하다.

3. 개선방안

민간투자사업, 특히 임대형 민간투자사업규모의 확대가 정부재정에 미치는 영향을 감안했을 때 우리나라에서도 정부의 민간투자사업 참여에 대해 구체적인 관리방안 내지 재정운용준칙을 마련할 필요가 있다.

본 절에서는 임대형 민간투자사업(BTL)에 대한 직접적인 재정관리방안을 중심으로 검토할 수 있는 대안을 모색할 것이다.⁴⁴⁾

가. 연간 지출하는 정부 지급금의 상한(ceiling) 설정

앞에서 살펴보았듯이 브라질의 경우 국가부채 관리 목표는 물론 민자사업 관련 지출 예산의 상한을 정부 수입의 1% 이내로 하는 매우 강력한 재정준칙을 갖고 있다. 그 외 영국⁴⁵⁾ 등 다른 나라에서는 국가부채규모를 관리하는 목표는 갖고 있는 반면 임대형 민간투자사업에 대한 구체적인 예산 상한 제도는 운영하고 있지 않다.

한편 우리나라에서는 BTL 사업의 경우 차년도 사업규모에 대해 국회에 예산안에 부기하여 사업규모만 보고하고 있을 뿐 중장기적인 사업계획이나 연간 지급해야 하는 정부부담 금액 등에 대해서는 별도로 보고하지 않고 있다. 또한 보고하는 사업규모는 각 중앙정부 및 지방정부가 추진할 의사가 있는 사업을 종합하는 정도에 그치고 있는 실정이다. 즉, 별다른 여과과정 없이 차년도 사업규모가 결정된다. 또한 고시 예정 사업 중 사업이 중단되거나 사업규모 등이 변경되는 경우 등 개별 사업에 대해 조정되는

44) 수익을 바탕으로 투자되는 BTO형 민자사업에 비하여 임대형 민간투자사업인 BTL 사업은 원칙적으로 서비스 수입 등으로 투자자금을 조달할 수 없는 것이 일반적이고, 장기간(최소 20년)에 걸쳐 민간사업자와 정부 간 계약관계를 통해 현금이 거래되는 특성이 있어 정부의 재정운영 면에서 관리 필요성이 매우 높다.

45) 영국의 경우 민자사업(PFI)의 상한을 두고 있지는 않으나 협약 체결된 사업을 기준으로 정부 지급금규모를 의회에 보고하고 있고 정부부처별 사용금액 등을 공개하는 등 정보공개통한 간접적 방식이 사용되고 있다.

세부 내용에 대해서도 별도로 협의하거나 보고하지 않고 있다.

우리나라의 경우 특히 정부 차원에서 민간자본의 공공투자 참여를 적극 지원하고 있고, 민간의 풍부한 자금유동성의 흡수를 통해 자금시장 안정화는 물론 경기 활성화를 위한 방안으로까지 활용되는 측면이 있어 상당 기간 사업규모 확대가 불가피할 것으로 보인다. 따라서 합리적인 국가재정 관리 차원에서 정부예산에 부담이 가지 않도록 중장기적 관점에서 연간 지급금의 상한 범위를 정하는 방안 등에 대해 조속히 검토해 볼 필요성이 있다. 일단 일정 규모의 상한 설정이 이루어질 경우 정부 차원에서 중장기적으로 매년 지급해야 할 정부 지급금의 규모와 지급금이 예산에서 차지하는 비중을 고려해야 하므로 대형 신규사업 등의 임대형 사업 추진에 있어 정부예산 사정을 고려하여 사업 추진 여부를 좀더 신중하게 검토하게 되는 긍정적 효과가 있을 것으로 본다.

본 방안을 실제 도입하기 위해서는 다음과 같은 두 가지의 사항을 결정하여야 한다. 첫 번째는 예산상 정부 지급금의 비중 상한(ceiling)을 설정하여야 한다. 예산 중 어느 선이 적정선인가에 대한 정답은 없을 것이나 우리나라의 BTL 사업에 해당하는 PFI 사업을 10년 이상 매우 활발하게 추진하고 있는 영국의 경우 예산 중 PFI 지급금이 차지하는 비중이 상당

기간 연간 정부예산의 2% 내외에서 안정화(HM Treasury[2003])되고 있고 PFI 사업 추진이 정부의 예산 운용에 큰 부담이 되지 않고 있는 점이 참고가 될 수 있다.

또한 제2절에서 추산한 연간 지급금규모와 예산에서 차지하는 비중을 고려할 때 중앙정부 예산기준으로 2% 내외로 상한을 설정할 경우 향후 최소 7~8년간 현재의 10조원 내외의 BTL 사업규모를 유지할 경우에도 임대형 민자사업 추진이 급격히 위축되거나 진행되는 사업이 중단되는 등의 부작용은 적을 것으로 예상된다. 그리고 각 정부부처나 지방정부 차원에서도 예산 상한에 대한 인식을 하게 되고 민간투자사업방식을 통해 각종 민원성 공공사업 등을 조기 추진하는 등의 문제점이 개선될 수 있을 것으로 본다. 따라서 관련 자료의 충분한 축적이 이루어지고 국내 상황에서 재정여건 및 국민후생 측면에서 최적 수준의 민간투자사업규모를 추정할 수 있을 때까지 우선 잠정적으로 최고 2% 내외 수준의 상한을 설정하는 방안을 시행할 필요가 있다.

보다 구체적으로는 사업 초기인 2007년부터 최초 5년간은 정부 연간 지급금액이 정부예산의 1%선을 넘지 않도록 하는 1단계 관리방침을 정하여 운영한 뒤 2012년부터 추정 연간 지급금규모가 최대 규모에 이를 것으로 예상되는 2017년까지는 2% 내외의 상한을 사용하는 방안도 검토할 수 있다.

물론 최적 수준의 임대형 민간투자사업 규모 산정을 위해서는 적절한 거시경제 모형의 수립과 함께 재정 및 민간투자사업 관련 각종 통계지표 등을 고려하여 분석한 결과를 바탕으로 사회적 후생을 극대화할 수 있는 상한선을 정하는 것이 바람직하다. 그러나 우리나라의 경우 제도 도입 초기이며 선진국들의 자료 역시 영국을 제외하고는 부족한 상황이라 최적 규모의 예산 상한규모를 산정하기는 현실적으로 어려운 점이 있다. 따라서 일단 외국의 사례 등을 기준으로 상한규모를 정하여 운영하되 향후 관련 자료 축적을 통해 우리나라에 보다 적합한 상한규모 등이 추정될 경우 이를 활용하도록 하는 것이 바람직하다.⁴⁶⁾

두 번째로 고려해야 할 사항은 상한규모 계산의 모수가 되는 예산을 정하는 것이다. 고려할 수 있는 예산 대상은 다음과 같다.

① 중앙정부 세출예산(일반회계 + 특별회계)

중앙부처의 일반회계 및 특별회계 예산을 기준으로 민자사업의 상한을 정하는 경우 연간지급금 상한규모 추정이 안

정적으로 유지될 수 있다는 장점이 있다.

다만 일반회계 및 특별회계 예산을 모두 고려할 경우 특별회계로 전입되는 일반회계 예산이 있으므로 이를 제외한 순예산(net budget) 규모를 기준으로 상한을 설정하는 것이 바람직하다. 즉, 특별회계 예산의 상당 부분이 자체수입으로 재원을 충당하는 것이 아니라 일반회계 예산에 편성되어 특별회계로 전입되므로 단순총계(gross budget) 예산을 사용할 경우 해당 전입 예산규모가 중복 산정되는 문제가 있을 수 있기 때문이다.

2006년도 순예산(net budget)을 기준으로 상한선을 설정할 경우 임대형 민자사업 지급금 상한규모는 약 3조 5천억원에 달할 것으로 추산된다.⁴⁷⁾ 특별회계를 제외한 일반예산만을 기준으로 할 경우 약 2.9조원에 해당한다. <표 9>는 모수가 되는 세출예산규모와 민자사업 상한선 규모를 설명하고 있다.

그러나 동 방안의 경우 상한선 계산은 비교적 단순하고 관리가 용이한 중앙정부 예산만을 기준으로 하고 있어 실행에 편리하다. 그러나 실제 민간투자사업(BTL)에 참여하지 않는 농림부, 정보통신부, 산업자원부 등 비교적 예산규모가 큰

46) 홍기석(2006)은 SOC 투자에 있어 적정 민간투자 비중은 10~20% 정도가 적정할 것으로 분석하고 있으며, 영국의 경우에도 공공투자에서 민간투자사업이 차지하는 비중이 10% 정도에 불과하다고 분석하고 있다. 연간 정부예산에 있어 임대형 민자사업 BTL의 적정 비중에 대해서는 분석된 선행연구가 없는 실정이며, BTL 사업의 특성상 학교, 병원, 문화시설 등 기존의 SOC 투자와는 구분되는 사업이 많아 일반적인 SOC 투자와 민간투자사업의 역할 등을 기준으로 분석하는 데도 한계가 있다.

47) 특별회계 및 일반회계 총계를 사용할 경우 2%에 해당하는 규모는 4조 4백억원에 달한다(2006년 기준).

〈표 9〉 세출기준 상한선 설정규모(2% 기준)

(단위: 조원)

구분(2006년 기준)	총 액	2% 상한규모
일반회계	144.8	2.896
특별회계(순계)	30.6	0.612
일반회계+특별회계(순계)	175.4	3.508

자료: 기획예산처.

정부부처의 예산까지 상한선 계산의 기준이 되는 모수 예산에 포함시키게 되는 반면 비교적 규모는 작은 편이나 민자사업 참여가 활발해지고 있는 지방자치단체의 예산은 포함하지 않게 된다는 문제점이 있다.

② 민자사업 참여 부처의 세출예산

중앙정부 세출예산을 기준으로 투자상한을 설정할 경우 실제 임대형 민간투자사업을 시행하고 있지 않은 부처들의 예산은 포함되는 반면 현실적으로 민자사업을 실제 시행하고 있는 지방자치단체의 예산은 포함하지 않고 있어 BTL 관련 가용 재원규모가 왜곡될 수 있다는 문제점이 있다.

실제로 임대형 민자사업이 활성화된 영국의 경우 PFI 사업을 시행하고 있는 중앙부처 및 지방자치단체의 예산을 모두 고려하고 이를 모수로 하여 민자사업 지출(PFI credit)이 해당 예산의 약 2% 내외에서 안정화되고 있다고 분석하고 있다(HM Treasury[2003]).

따라서 현재 BTL 사업에 실제 참여하고 있는 중앙부처 및 지방자치단체의 예산을 기준으로 정부 지급금 상한규모를 계산할 수 있을 것이다. 이 방안은 BTL 시행 부처의 증감에 따라 예산 상한의 모수도 함께 변동될 수 있으므로 보다 신중한 상한금액을 설정할 수 있고 실제 민자사업을 수행하는 부처별 예산정보도 충분히 고려할 수 있다는 장점이 있다. 특히 향후 임대형 민자사업을 활발하게 이용할 것으로 예상되는 지방자치단체의 예산 등을 고려하게 되므로 예산상한의 산정이나 관리 측면에서 보다 설득력을 가질 수 있다.

<표 10>은 임대형 민자사업에 참여하고 있는 중앙부처 및 지방자치단체 세출예산을 기준으로 상한선을 정할 경우 그 규모를 설명하고 있다. 8개 부처 본예산 기준으로만 할 경우 2조 214억원이며, 8개 부처 본 예산 및 지자체 순세출예산의 합을 기준으로 할 경우 민자사업 연간지출 상한은 2006년도를 기준으로 3조 3,309 억원에 해당한다.

〈표 10〉 민자사업 참여부처 및 자치단체 예산 기준

(단위: 억원, %)

구분(2006년 기준)	총 액	2% 상한
본예산(8개 부처)	1,010,787	20,215
지방자치단체 순예산	654,673	13,094
본예산+지자체(순계)	1,665,460	33,309

자료: 기획예산처; 행정자치부.

나. 임대형 민간투자사업 특별회계의 도입

정부 지급금 예산 상한제를 도입하지 않는 경우 검토할 수 있는 대안으로 가칭 ‘임대형 민간투자사업 특별회계’의 도입 방안이 있다.

현행 정부 예산체계하에서 특별회계를 운영하는 주요 목적은 사업을 매우 안정적으로 추진할 수 있고 해당 분야 사업들의 성과와 지출내역 등을 효율적으로 관리하기 위해서이다. 또한 일반회계와는 달리 특정 사업별(예: 에너지, 교도, 조달, 환경 등)로 수입이 있거나 별도로 관리해야 할 필요성이 있을 때 신설되는 것이 보통이다. 다만 일반적으로 특별회계의 경우 특정 세입을 특정 지출에만 사용해야 하므로 예산운영의 신축성 면에서는 부정적 효과가 있을 수 있다. 현재 우리나라에서 운영되고 있는 특별회계는 2005년 12월 기준으로 19개가 있으며, 예산규모는 60.6조원에 달하고 있다.

임대형 민간투자사업의 경우 서비스를 이용하는 시설물 사업(예: 과학관, 박물관 등 교육, 문화시설, 병원 등 의료시설 등) 유형이 매우 다양하고 일부 시설물들의 경우 건설 및 운영원가에는 크게 못 미치나 일정 수준의 이용료 수입도 있는 경우가 많다. 그러나 BTL 사업의 경우 각 주무관청이 직접 이용료를 징수할 뿐이며 징수된 수입 역시 국고로 환수되므로 민간사업자가 정부로부터 받게 되는 연간 지급금과는 직접적인 연계관계가 없으며 별도로 관리되지도 않는다. 또한 임대형 민간투자사업의 시행기간이 장기화되고 금융시장이 더 성숙될 경우 각 사업별로 자금재조달(refinancing)이나 수익 사업을 통한 수익금 등이 지속적으로 발생할 가능성도 높으므로 특별회계를 구성하여 수입과 지출을 통합하여 관리할 필요성이 커질 것으로 예상된다.⁴⁸⁾

따라서 민간기업과의 대규모 거래가 수반되고 장기간 지속적으로 자금이 유입되고 지출되므로 각 사업별로 분산하

여 정부 지급금을 관리하는 것보다는 특별회계를 설치하고 그 안에서 종합적으로 관리하는 것이 임대형 민간투자사업에 있어 정부의 실질 부담규모 파악이나 다양한 사업들의 관리 효율성 면에서 효과적인 대안이라 할 수 있을 것이다. 지역균형 발전을 위해 추진되는 각종 예산 사업들의 체계적인 관리와 감독을 위해 활용되고 있는 ‘균형발전특별회계’ 사례가 좋은 참고가 될 수 있다. 즉, 각 부처 및 지방자치단체별로 분산되어 추진되고 있는 임대형 민간투자사업을 특별회계 사업으로 예산항목을 이전하고 매년 사업 예산 및 결과를 종합적으로 관리하도록 하는 것이다.

보다 구체적으로 특별회계 설치방안에 대해 살펴보면 중앙정부 차원의 특별회계와 각 지방자치단체 차원의 특별회계로 이원화되어 운영되는 것이 바람직하다. 즉, 중앙정부가 직접 개입하지 않는 지방자치단체 임대형 사업의 경우에도 지자체별 임대형 민간투자사업의 특별회계를 설정하고 특별회계의 주요 내용과 결산 내역 등을 임대형 민간투자사업 총괄부처인 기획예산처에 정기적으로 보고하도록 할 경우 지자체별 민자사업 관련 재정 정보의 운영에 대한 종합적인 관리

측면에서 매우 유용할 것으로 생각한다. 이와 함께 계약이 체결된 임대형 민자사업(BTL)을 기준으로 향후 정부가 리스료 및 운영비로 지급해야 할 정부 지급금규모를 정기적으로 국회에 보고하고 공개한다면 임대형 민자사업에 대한 간접적인 재정통제방안으로 활용할 수 있을 것으로 생각한다.

다. 지방자치단체 민간투자사업에 대한 지방의회의 통제

앞서 검토한 개선방안들은 원칙적으로 중앙정부에서 개입하여 시행하는 임대형 민간투자사업(BTL)에 대한 것들로 지방자치단체가 독자적으로 시행하는 사업들에 대해서는 영향을 미치기가 어렵다. 즉, 중앙정부의 재정지원 등을 받지 않고 자체적으로 시행하는 민자사업에 대해서는 제도적 실효성이 거의 없을 것으로 분석된다.

지방자치단체, 특히 기초지방자치단체의 경우 재정규모도 작을 뿐더러 재정자립도도 매우 낮은 실정에서 민자사업을 과도하게 남발할 경우 재정상황이 단기간 내 악화될 가능성이 있다. 특히 현 제도하에서는 중앙정부의 지원을 받지 않

48) 임대형 민간투자사업(BTL)의 경우 서비스 이용료 등의 징수기관이 주무관청, 즉 정부이므로 수입이 국고로 환수될 뿐이며 동 수입에 기반하여 민간사업자에게 연간 지급금이 지출되지 않는다. 반면 ‘신공항고속도로’와 같은 BTO형 민간투자사업의 경우 민간사업자가 이용자에게 직접 요금을 부과하고 징수된 수입에 따라 투자 원금과 수익을 확보하게 되는 것이 일반적이다.

〈표 11〉 지방자치단체 의결을 필요로 하는 시·군·구 민자사업 규모(예산)	지방의회 의결을 요하는 사업규모(총사업비 기준)
도 및 광역시	30억원 이상
시·군·구	10억원 이상

는 경우 별도의 지방의회 보고나 의결도 거치지 않고 자치단체가 독자적으로 사업을 수행할 수도 있어 이에 대한 통제 방안 검토가 필요하다.

이러한 지자체 주관 민간투자사업의 특징은 현행 지방채 발행제도와 차이가 있다. 지방채의 경우 중앙정부 차원에서 발행금액 상한을 설정하고 동 범위 안에서 지방자치단체가 지방채를 발행하도록 되어 있는 등 중앙정부 차원의 관리 시스템이 구축되어 있다.

직접적인 의회 통제방법 대신 지방자치단체에 대한 신용평가를 통해 관리하는 방안도 모색할 수 있으나 우리나라의 경우 채권시장이 회사채 위주로 발전되어 있으며 지방자치단체 신용평가에는 회사채 신용평가에 비해 비재무적인 요인들이 중요한 반면 한국적 정치행정 실정에 맞는 평가방법에 대한 충분한 연구가 이루어져 있지 않다(김동욱[2005]). 또한 각종 재정제도나 행정시스템 면에서 중앙의 많은 통제를 받고 있어 실질적인 자율권이 보장되지 못하고 있어 신용평

가를 통한 자치단체 재정능력평가에는 한계가 있을 수밖에 없다(김동욱[2005]).

이러한 점을 고려할 때 우리나라에서도 일본의 경우처럼 중앙정부에서 추진하지 않는 지방자치단체 주관의 민자사업 중 일정 규모가 넘어서는 사업에 대해서는 최종 계약 체결 전 지방의회의 심의를 받도록 하는 방안에 대해서 검토할 필요가 있다. 일본의 경우 광역시의 경우 3억엔, 기초 지자체의 경우 1억엔 내지 5천만엔이 넘어서는 사업에 대해서는 최종 계약 체결 전에 지방의회의 의결을 받도록 하고 있는바 우리나라에서도 이와 유사한 기준을 세워 추진할 수 있을 것이다.

<표 11>은 기초자치단체 및 도·광역시의 경우로 양분하여 의회 의결을 필요로 하는 사업규모를 제시한 것이다.⁴⁹⁾

49) 일본의 경우 지자체를 3단계로 구분하여 별도로 다른 기준을 적용하고 있다(PFI법 정령).

V. 맺는 말

BTL 사업은 재정여건상 투자가 지연되는 주요 공공시설을 적기에 공급하고 민간의 효율적인 경영기법을 활용한 고급서비스를 국민에게 제공한다는 취지에서 진행되는 것이다.

예를 들어, 건립된 지 수십년이 지난 노후 교실 증·개축이나 낙후된 군 막사 시설의 개량·신설 등은 시급한 사업인데도 제대로 추진되지 못하였으나, BTL 제도의 도입으로 활발하게 진행되고 있다. 이처럼 꼭 필요한 공공서비스를 적기에 공급하고 유동자금의 경제활동 사용 증대 등 순기능적 성격이 많다는 점은 부인할 수 없다.

현재 우리나라는 시행 초기임에도 불구하고 적정 규모에 대한 충분한 공감대를 마련하거나 사업 추진내용 공개 등 사업 투명성 확보가 미흡한 상황에서 연간 BTL 한도액을 10조원 규모로 크게 확대하는 등 BTL 사업 대상 및 규모의 확대와 조기 집행에 많은 노력을 기울이고 있다.

그러나 사업 전반에 걸친 투명성 확보

를 위한 안전장치를 충분히 마련하지 않고, 즉 BTL 사업의 적정 규모에 대한 충분한 논의나 중장기적 정책방향을 정하지 않고 양적 성장 위주로 사업을 운영하는 것은 많은 무리가 따른다. 즉, 미래 세대로부터 일종의 차입을 통해 공공서비스를 제공하는 임대형 민간투자사업의 성격상 무한정 사업규모를 늘릴 수는 없는 것이다.

이런 점에서 정부는 임대형 민간투자사업에 대한 회계처리방침과 재정 안정성 확보를 위한 예산관리방안을 조속히 마련해야 할 것으로 판단된다. 구체적으로 회계처리기준의 경우 단기적으로는 비교적 완화되고 적용이 손쉬운 EU 방식의 회계기준을 적용하되 장기적으로는 사업별로 위험가치 변동을 평가하는 시물레이션 기법 등을 활용, 위험부담의 주체를 판단하는 방법을 고려할 수 있겠다.

재정관리방안으로서는 정부예산의 일정 비율(1~2%)을 단계적인 연간 지급금 상한으로 설정하여 운영하되 지방자치단체가 주관이 되어 추진하는 일정 규모 이상의 임대형 민자사업에 대해서는 취약한 재정상황이나 사업 안정성 확보 차원에서 최종 협약 직전에 의회 심의를 거치도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 국회 제4차 본회의(251회), 본회의 회의록, 2005. 1. 1.
- 기획예산처 “2006년도 나라살림” 기획예산처, 2006.
- 기획예산처, 『디지털예산회계 총괄보고서』, 2005.
- 기획 예산처 BTL 홈페이지(<http://mpb.go.kr/btl.html>).
- 기획예산처 재정통계길라잡이(<http://fsg.mpb.go.kr/>).
- 김동욱, “자본시장을 통한 지방채 신용평가기관제도 도입에 대한 고찰,” 『한국정책과학학회보』, 제9권 제1호, 2005.
- 김재형·최석준, 『BTL 제도 정착 및 개선방안』, 한국개발연구원, 2005.
- 김재형·최석준 외, 『민간투자사업 성과의 실증분석 및 제도개선 연구』, 한국개발연구원, 2006.
- 김홍수 외, 『민간투자사업의 기준 및 절차 개선: PSC 도입을 중심으로』, 국토연구원, 2004.
- 심상달·최석준 외, 『사회기반시설 민간투자사업의 위험측정 및 분석연구』, 한국개발연구원, 2005.
- 심상달 외, 『사회기반시설 민간투자사업의 위험관리 방안』, 한국개발연구원, 2006.
- 노무라 종합연구소, 『일본 PFI 사업 사례연구』, 기획예산처 용역보고서, 2005.
- 연합뉴스, “한나라당, 내년 국가부채 사실상 20조 9천억원,” 2006. 9. 13.
- 영국 재무성 홈페이지(<http://www.hm-treasury.gov.uk>).
- 최석준, 『민간투자사업의 위험가치 계량화: Case Study』, KDI 용역보고서, 2006a.
- 최석준, 『민자사업과 국가재정』, KDI 용역보고서, 2006b.
- 행정자치부 지방재정고(<http://lofin.mogaha.go.kr>).
- 한국개발연구원, 『임대형 민자사업(BTL) 표준 실시협약』, KDI, 2006.
- 홍기석, 『민간투자사업규모의 중장기 전망』, KDI 용역보고서, 2006.
- Allen, Grahame “The Private Finance Initiative,” House of Commons Research Paper 01/117, 2001.
- Australian Government, Department of Defense “Private Finance Manual,” 2002.
- de Bettignies, Jean-Etienne and Thomas W. Ross, “The Economics of Public-Private Partnerships,” Canadian Public Policy, 2004.
- Grimsey, Darrin and Mervyn K. Lewis, “Accounting for Public Private Partnerships,” Accounting Forum, 2002.
- Hemming, Richard, “PPPs, Government Guarantee, and Fiscal Risk,” IMF, 2005.

- HM Treasury, *How To Account For PFI Transaction*, Technical Note 1, 1996.
- HM Treasury, *PFI: Meeting the Investment Challenge*, 2003.
- HM Treasury, *PFI: Strengthening Long-term Partnerships*, 2006.
- Koh, Young-Sun and Seok Joon Choi, "Fiscal Rule and PPPs in Korea," IMF-KDI Seminar Paper, 2005. 12.
- OECD, *OECD Economic Outlook 2005*, Vol.76~77, 2005.
- Scally, John, "Public Private Partnerships in Ireland," Quarterly Bulletin, the Central Bank and Financial Services Authority of Ireland, 2004.
- Ter-Minassian, Teresa, "Public Private Partnerships," IMF, 2004.
- Treasury Taskforce, "Policy Statement," No. 6, 2006.
- Webb, Richard and Bernard Pulle, "Public Private Partnerships: An Introduction," Economics, Commerce and Industrial Relations Group, 2002.