

# 민간투자사업에 대한 정부회계 개선방안 : 2008 SNA지침 발간을 계기로 Fiscal Accounting for PPPs in Korea

옥동석 인천대학교 무역학부 교수  
Oak, Dong Seock Professor, Dept. of Trade, Univ. of Incheon  
(dsock@incheon.ac.kr)

## 목 차

- I. 머리말
- II. 민간투자사업과 정부회계
  - 1. 민간투자사업과 재정부담
  - 2. 민간투자사업 정부회계처리지침
- III. 민간투자사업 정부회계의 국제기준
  - 1. 운영리스와 금융리스
  - 2. 유럽연합의 회계기준
  - 3. IMF의 회계기준
  - 4. 2008 SNA의 회계기준
- IV. 민간투자사업 정부회계 개선방안
  - 1. 수익형 민자사업 분석
  - 2. 임대형 민자사업 분석
- V. 맺음말

※ 본 논문은 2009년도 인천대학교 자체연구비 지원에 의해 작성되었음.

## I. 머리말

정부와 민간이 협력하여 공공시설과 대국민 서비스를 제공하는 민간투자사업은 1994년 이후 우리나라에 본격 도입되어 도로, 철도 등 교통시설을 중심으로 상당히 활성화되었다. 이들은 민간이 시설물을 운영하고 그 이용료로부터 투자비를 주로 회수하는 방식이었기 때문에 BTO(Build Transfer Operate)라 불리었다. 이러한 BTO의 성과에 힘입어 2005년부터는 민간이 정부로부터 임대료를 받아 투자비를 회수하는 BTL(Build Transfer Lease) 방식을 새로 도입하면서 교통시설 이외의 사회기반시설인 학교, 하수관거, 군 주거시설, 박물관 등 매우 다양한 분야로 그 적용 영역이 확대되었다. 2008년 말 기준, 민간투자방식으로 진행되고 있는 사업의 수는 422개의 프로젝트<sup>1)</sup>에 달하며 민간부문의 누적 투자액 규모가 56조 원에 달하는 것으로 평가되고 있다(한국개발연구원 공공투자관리센터, 2010).

민간투자사업에 대한 상당한 성과에도 불구하고 이들에 대한 비판적 시각은 크게 두 가지 측면에서 제기되었다. 하나는 민간투자사업이 전통적인 재정사업에 비해 시설물 공사비가 더 많이 소요되고 있다는 지적이다. 이는 주로 시민단체에 의해 제기된 비판이었다. 이에 대한 반론으로는 공사비와 운영비 전체의 생애전체비용(life-cycle cost) 관점에서는 민간투자사업이 더 효율적일 수 있다는 것이다. 또한 실제 공사비를 체계적으로 비교할 수 있는 객관적 데이터가 부족하기 때문에 이러한 비판이 근거가 부족하다고 지적되기도 한다. 민간

투자사업에 대한 또 다른 비판적 시각은 민간투자 제도가 사회기반시설에 대한 정부의 재정부담을 은닉하는 수단으로 사용된다는 것이다. 민간투자사업에 대해서는 최소운영수입보장 등 미래 기간에 각종의 재정지원이 제공되는데, 현금주의를 채택하는 현행 정부회계는 이들에 대한 미래의 정부지급금을 당장 계리하지 않기 때문에 사업의 선택을 왜곡한다는 것이다.

민간투자사업에 대한 이 두 번째 측면의 비판은 전 세계적으로 많은 국제기구들의 관심을 끌었다. 정부는 민간투자사업을 어떻게 회계처리하여야 할 것인가? 민간투자사업에 대한 미래의 정부지급금을 정부의 부채로 회계처리하는 국제적 기준을 구체적으로 제시한 최초의 통계지침은 2004년 유럽연합(EU)에서 발간되었다. 유럽연합에서는 마스트리히트 조약에 따라 과도한 재정적자와 정부채무를 규제하는데, 민간투자사업에 대한 정부지급금을 정부채무에 계리하여 회원국들의 재정상태를 공정하게 비교할 필요성이 인식되었기 때문이다. 또한 2007년 IMF는 재정투명성지침(Manual on Fiscal Transparency)을 발간하며 민간투자사업에 대해 체계적인 정부회계의 처리기준이 마련되어야 함을 강조하였다.

민간투자사업에 대한 국제기구의 이 같은 관심은 2008년부터 본격적인 논의가 시작되어 국민경제에 대한 가장 중요한 국제적 회계 또는 통계지침인 UN의 국민계정지침(System of National Accounts: SNA)에 반영되었다.<sup>2)</sup> SNA지침은 UN이 유럽연합 집행위원회, IMF, OECD, 세계은행 등과 공동으로 발간한 국민경제에 대한 기본적인

1) 2008년 말 기준 실제 서비스를 제공하고 있는 사업 수는 252개 프로젝트로서 상당수 사업들은 설계 및 건설단계에 있음. 이러한 통계는 최근의 민간투자사업 확대 경향을 보여줌(한국개발연구원 공공투자관리센터, 2010)

2) 'National Accounts'라는 용어는 우리나라에서 국민계정으로 번역 사용되고 있는데, 국민회계로 번역하는 것이 보다 적절한 것으로 생각됨.

회계 및 통계기준이다. ‘국민계정체계(SNA)는 경제원칙에 기초한 엄격한 회계관습(accounting conventions)에 따라 경제활동 통계를 수집하는 방법에 대해 국제적으로 합의된 표준적 권고사항으로서 국내총생산(GDP) 등과 같은 통계를 생산하기 위해 국가 간에 합의된 기준이다.<sup>3)</sup> SNA 지침을 준비한 작업반(ISWGNA)은 IASB(International Accounting Standards Board), IPSASB(International Public Sector Accounting Standards Board)와 협의를 하며 기본적인 원리를 공유하였다. IASB, IPSASB는 독립된 지위를 갖는 국제 민간기구로서 정부회계에 대한 기준들을 설정하고 있는데, SNA지침을 발간하는 데 참여한 UN, IMF, EU 등 국제기구들은 각국 정부 및 중앙은행들이 참여하고 있다는 점에서 그 구속력이 더 강하다고 할 수 있을 것이다.

2010년에 최종 확정되어 발간된 2008년 SNA지침 개정판에는 민간투자사업에 대한 일반적인 정부회계처리의 방향이 정리되어 있다. 본 논문은 민간투자사업 정부회계에 대한 국제적 기준들을 정리하며, 우리나라 민간투자사업의 정부회계 처리에 대한 시사점을 정리하고자 한다. 이를 위하여 제II절에서는 민간투자사업이라는 장기계약이 정부회계에 미치는 영향을 개략적으로 정리하고, 2010년 2월 우리나라에서 공고된 ‘민간투자사업(BTO·BTL) 회계처리지침’의 내용을 살펴보고자 한다.

제III절에서는 민간투자사업에 대한 국제적인 통계기준들을 정리할 것인데, 1993년 SNA지침에서 제시된 운영리스와 금융리스의 개념, 유럽연합의 회계기준, IMF의 회계기준 그리고 2008년 SNA 지침의 내용을 상세히 조명하고자 한다. 제IV절에

서는 민간투자사업에 대한 우리나라 정부회계의 개략적 처리방향을 제안하기 위하여 BTO(임대형)와 BTL(수익형)의 표준실시협약 내용을 분석 조명하고자 한다.

## II. 민간투자사업과 정부회계

### 1. 민간투자사업과 재정부담

우리나라에서 사회기반시설에 대한 민간투자제도가 본격 시행된 것은 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」이 제정되었던 1994년이라 할 수 있다. 물론 그 이전에도 개별 법령에 따라 도로, 터널, 교량, 항만 등에 대한 민간투자사업이 시행되었으나, 이들은 주무관청이 발급하는 행정적인 사업 허가서에 따라 추진되었다. 여기에는 사업자와 사업 내용에 대해 기본적인 사항만 기재되고, 그 나머지 세부사항들은 그다지 구속력이 없는 사업계획서의 형태로 첨부되었다. 다시 말해 민간사업자가 주무관청에 사업계획서를 제출하면 주무관청은 이를 검토하여 사업시행자를 지정하고, 사업시행자로 지정된 민간사업자는 다시 사업에 대한 실시계획을 작성하여 주무관청의 승인을 구한다. 사업진행과정에서 실시계획은 변경될 수 있는데 민간사업자는 그때마다 주무관청의 재량적 승인을 얻어야 했다.

1994년에 제정된 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」도 법률제정 당시에는 사업내용, 위험분담, 분쟁해결 등 주요 사항을 사전적으로 규정하는 계약보다는 주무관청의 재량적 승인에 기초하는 행정허가 형태의 기존 방식을 염두에 둔 듯하다. 왜냐하면 정부와 민간사업자 사이에 체

3) EC, IMF, OECD, UN, World Bank. 2010. 문단 1.1 참조.

결되는 ‘실시협약’이라는 용어가 법률 조문 어디에도 등장하지 않기 때문이다. 정부가 민간사업자에게 행정절차상의 지원만 제공하더라도 다수의 사회간접자본시설이 민간자본에 의해 투자될 수 있을 것으로 기대하였던 것이다.

그런데 이 법률이 본격 시행되면서 기대와 달리 민간기업들의 참여 열의가 높게 나타나지 않았다. 정부가 다수의 사업들을 정부고시사업으로 공고하였으나 예상과 달리 민간기업의 적극적 관심 표명은 이어지지 않았다. 사회간접자본으로부터 적절한 수익을 확보할 수 있을지, 사회적 여론과 정치적 논리로 사업의 안정적 운영이 방해받지는 않을지 등등의 의구심이 완전히 해소되지 않았던 것이다. 정부 입장에서도 민간기업에 대한 각종 지원이 일반 국민들에게 특별히 비쳐지지는 않을지 걱정을 하지 않을 수 없었다. 이러한 불확실성 속에서 ‘영종도 신공항고속도로’ 사업이 제1호 민자사업으로 추진되었다. 민간기업들은 서로 경쟁하기보다 단일의 컨소시엄을 구성하여 입찰함으로써 민간투자사업 경험을 쌓는 데 보다 더 주력하였다. 이 사업의 진행과정에서 점차 핵심적 사항으로 등장한 것은 수익성 기준이었다. 이에 관한 내용을 명문화할 필요성이 제기되면서 당시에 상당한 수준의 시장계약 형태로서 실시협약이 체결되었던 것이다 (노성태·옥동석, 1996)

1994년 이후 민간투자제도의 실제 수행과정에서 행정적 허가서 대신 실시협약이 체결되는 관행이 정착되었는데, 1998년 12월 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」이 제정되면서 민간투자사업은 주무관청과 민간사업시행자 사이에 체결되는 실시협약에 기초한다는 사실이 명문화하였다. 법률에 의하면 실시협약은 ‘사업시행 조건 등에 관한 계약으로 정의되었으며(제2조), 사업시행자의 지정, 토지 및 시설물의 관리·운영 등에 관한 최종

적인 근거 문서가 되었다(제13조, 제24조). 결국 민간투자제도는 정부가 공공사업을 행정적인 인허가 대신 ‘장기간의 시장계약’으로 수행하는 계기를 제공하였다. 공공사업을 장기간의 시장계약을 통해 수행하는 것은 우리나라의 재정운용에서 획기적인 지평을 여는 역사적 사건이었지만, 당시 전문가들은 이러한 의의를 충분히 인식하지 못하였다.

장기간의 시장계약에서 정부는 민간기업에 재정지원을 약속할 수 있을 것이다. 여기서 정부가 민간투자사업에 대한 재정지원을 안정적으로 집행하기 위해서는 무엇보다도 먼저 관련 예산을 연도별로 안정적으로 확보할 수 있어야 한다. 그런데 우리나라 헌법 제55조에서는 ‘한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다’고 규정함으로써 예산운용의 기본 원칙으로서 단년도 예산주의를 채택하고, 예외적으로 계속비를 운용할 수 있도록 하였다. 단년도 예산주의는 향후 수년간의 예산지출을 필요로 하는 사업을 국회가 함부로 의결하지 못하도록 하는 효과를 갖고 있다. 그러나 단년도 예산주의는 장기사업의 안정적 집행을 위협하기 때문에 우리나라에서는 이에 대한 예외로서 헌법 제55조의 계속비 제도를 두고 있는 것이다. 계속비 제도는 국회가 단 한 번의 의결로 향후 수년간의 확정채무를 부담할 필요가 있을 때 사용될 수 있다. 이는 단년도 예산주의의 예외로 인정되기 때문에 극히 제한적으로 운용되도록 하였다.

단년도 예산주의에 의하면 특정 연도에 민간투자사업에 지급되어야 할 정부의 재정지원금은 매년 국회의결을 거쳐야 할 것이다. 만약 재정지원금이 10년에 걸쳐 지급되어야 한다면 10번의 국회의결을 필요로 한다. 또한 예산부족을 이유로 예산이 승인되지 않는다면 정부는 재정지원금을 지급하지

못할 수도 있다. 단년도 예산주의는 이와 같이 민간투자사업뿐만 아니라 장기간 지속되어야 할 재정사업을 안정적으로 집행하는 방법이 아니므로, 민간투자사업에 대한 재정지원금 예산을 안정적으로 확보하는 데 많은 어려움이 따른다.

단년도 예산주의의 이와 같은 문제에 대처하기 위해서는 민간투자사업에 대한 재정지원금은 계속비 제도로서 확보될 필요가 있었다. 그런데 민간투자사업의 전체 계약기간은 시공기간과 운영기간(무상사용기간)을 포함하여 10~30년간 지속되기 때문에, 민자사업에 대해서는 5년으로 한정되어 있는 계속비의 연한이 지나치게 짧을 것이다. 이처럼 정부 본연의 공공사업을 장기간의 시장계약으로 수행한 경험이 거의 전무하였던 우리나라 정부로서는 계약의 안정적 진행을 뒷받침하기 위해 재정운용 및 공공부문 관리 측면에서 해결해야 할 과제들을 안게 되었던 것이다.

더구나 헌법 제58조에서는 ‘국채를 모집하거나 예산 외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다’고 규정되어 있다. 정부는 실시협약을 통해 민간투자사업에 대하여 명시적인 건설보조금과 각종의 우발채무(예컨대 최소운영수입보장 등)를 부담하는데, 이는 국가의 부담이 되는 계약을 국회 의결을 거치도록 한 헌법 제58조를 위배할 개연성이 상당히 높다. 이와 같은 비판에 직면하여 정부는 2005년에 민간투자법을 개정하여 정부가 예산안을 국회에 제출할 때 민간투자사업의 총한도액과 대상시설별 한도액을 제출하고 그 변경을 국회에 보고하도록 규정하였다(민간투자법 제7조의2).<sup>4)</sup>

## 2. 민간투자사업 정부회계처리지침

2000년도 이후 민간투자사업에 대한 재정지원이 본격 제공되면서 민간투자사업은 현재의 재정부담을 미래로 전가하는 것이라는 비판이 이어졌다. 따라서 민간투자사업의 시행에 대해 일정한 재정규율이 있어야 한다는 인식이 확산되기 시작하였다. 기획예산처는 2007년 3월 ‘2007~2011년 국가재정운용계획’ 수립을 위한 공개토론회에서 ‘재정부담을 고려한 민간투자, 어디까지 가야 하나?’라는 주제를 제기하며 이에 대한 여론을 수렴하고자 하였다. 여기서는 미래의 재정부담을 추산하고 향후에 적용되어야 할 재정규율을 토론했다.

민간투자사업에 대한 재정규율의 필요성이 제기되면서 2008년 말에는 임대형 민자사업(BTL)의 총한도액, 대상시설별 한도액, 사업추진 과정에서의 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비한도액 등을 국회에 제출하여 의결하도록 하는 민간투자법의 개정이 이루어졌다. 민간투자법의 개정에서는 국회의 의결을 거쳐 한도액을 설정하도록 요구하는 한편, 국회가 한도액을 증액하고자 하는 경우에도 행정부의 동의를 받도록 하였다. 또한 이들 임대형 민자사업에 대해서는 다음 연도의 정부지급금 규모를 국회에 제출하도록 하였다. 나아가 2010년 5월에는 임대형 민자사업(BTL)에 대해 향후 5년간의 정부지급금 추계서를 작성하도록 요구하는 법률 개정이 이루어졌다. 민간투자사업에 대한 이러한 정책변화들은 모두 민간투자사업 재정지원에 대해 일정한 규율을 확보하고 투명성을 제고하기 위한 진전된 노력이라 할 수 있다.

민간투자사업에 대해서는 국회보고뿐만 아니라

4) 예산은 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 명시이월비, 국고채무부담행위로 구성되는데, 민간투자 실시협약에 의한 국가의 부담은 이들 중 그 어디에도 포함되지 않음(국가재정법 제19조). 더구나 예산안의 법정 첨부서류에도 포함되지 않음(국가재정법 제34조).

정부부문 내부에서 이루어지는 회계기준 자체를 변경해야 한다는 논의가 나타났다. 특히 정부회계를 현금주의에서 발생주의로 전환하기 위한 노력이 나타나면서 이 문제에 대한 관심이 증폭되었던 것이다. 2007년 10월 제정된 국가회계법에 의해 기획재정부 내에 설치된 국가회계제도심의위원회는 발생주의 전환을 위한 각종 국가회계실무처리 지침을 2009년 6월부터 공고하였다. 2010년 2월에는 발생주의 전환을 위한 ‘민간투자사업(BTO·BTL) 회계처리지침’을 고시하였는데, 여기서는 수익형 민자사업인 BTO와 임대형 민자사업 BTL을 구분하여 회계처리하는 방법을 자세히 설명하고 있다. 지침에서는 BTO사업과 BTL사업의 차이가 민간사업자의 투자비 회수방법에 있음을 강조하고 있다. BTO사업은 최종사용자의 사용료(고속도로 통행료 등)를 기반으로 투자비를 회수하지만, BTL사업은 정부의 시설임대료를 통해 이루어진다는 사실을 감안하여 회계처리 방법을 제시하고 있는 것이다.

우선 BTO사업에서는 사회기반시설이 준공되어 국가에 기부채납될 때 정부는 해당 자산을 취득한 것으로 회계처리하고 당해 자산의 차감계정으로서 민간사업자에 대한 사용수익권을 계상할 것을 요구하고 있다. 자산의 취득원가는 공정가액으로 하되 민간투자비 총액을 공정가액으로 볼 수 있으며, 같은 금액의 사용수익권은 권리의 제공기간에 걸쳐 감가상각비와 함께 상각된다.

반면 BTL사업에서는 정부가 장기연불조건으로 시설물을 취득하는 것으로 회계처리한다. 민간투자비를 자산의 취득원가로 계상하고 임대료로서

지급해야 할 전체 명목금액을 ‘기타의 장기미지급금’이라는 부채로 계상한다. 그리고 민간투자비와 ‘기타의 장기미지급금’의 차액을 현재가치할인차금으로 계상한 후, 정부가 매년 시설 임대료를 지급할 때마다 ‘기타의 장기미지급금’과 현재가치할인차금이 상각되는 것으로 계상한다. ‘기타의 장기미지급금’ 상각액은 채무 원금의 상환으로, 현재가치할인차금의 상각액은 이자비용으로 간주될 수 있을 것이다.

그런데 다음 절에서 살펴보는 바와 같이 국제기구의 공식적인 회계 및 통계지침에 의하면, 장기계약이 체결되는 민간투자사업(Public Private Partnership: PPP)은 운영리스 또는 금융리스로 회계처리되어야 한다.<sup>5)</sup> 우리나라의 ‘국가회계기준에 관한 규칙’ 제48조에서는 운영리스와 금융리스를 규정하고 있으면서도 이들을 민간투자사업에 대해서는 적용하지 않고 있다.

### III. 민간투자사업 정부회계의 국제기준

#### 1. 운영리스와 금융리스

UN은 1953년 ‘국민계정체계와 부표(A System of National Accounts and Supporting Tables, 이하 SNA)’를 통해 개별 국가의 국민소득통계에 대한 기준을 제시하였다. 이는 1968년 소위 ‘신SNA’로 발전하였으며, 1993년 7월 UN 경제사회이사회(Economic and Social Council)는 이 기준을 보다 체계적으로 정리하여 1993 SNA 지침을 발간하였다.<sup>6)</sup> 1993년 당시 이 지침의 발간에는 유럽연합

5) PPP사업에는 사회기반시설과 같은 자본자산이 포함되지 않는 경우도 있기 때문에 보다 일반적으로는 민간협력사업으로 번역되는 것이 바람직할 것임. 그러나 본 논문에서는 사회기반시설에 대한 민간투자사업을 의미하기 때문에 이를 구분하지 않고 민간투자사업으로 번역 사용하였음.

6) UN(1993) 참조.

(Commission of the European Communities—EUROSTAT), IMF, OECD 등이 모두 참여하였다.

사회기반시설 민간투자사업은 발생주의 회계 하에서는 어떻게 처리되어야 하는가? 민간투자사업은 민간 사업시행자가 사회기반시설이라는 자산을 자금조달·설계·시공하는데 그 재원은 정부지원과 사용료수입으로 보전되는 사업이다. 사회기반시설의 자원 전액을 민간의 사용료 수입으로 보전하는 민간투자사업은 시설물의 정부이전(또는 기부채납) 외에는 정부회계와 무관할 것이다. 만약 자원 전액을 향후 정부지원으로 보전한다면 정부가 사회기반시설을 획득할 때 자산과 함께 금융부채를 부담하는 것으로 간주되어야 할 것이다. 이는 정부가 민간의 사업시행자로부터 금융리스를 받는 것으로 간주된다.

그런데 자원의 일부를 정부지원으로 보전하고 나머지 일부를 사용료 수입으로 보전한다면 운영리스가 될 수 있을 것이다. 운영리스의 경우에는 정부가 시설물에 대해 매년 임대료 또는 사용료를 지급하는 것일 뿐 금융부채를 부담한다고 할 수는 없을 것이다. 결국 민간투자사업에 대한 정부회계는 당해 시설물에 대해 금융리스가 성립하는지 아니면 운영리스가 성립하는지를 판단하는 것이 핵심적인 쟁점이 된다.

일반적으로 자산은 일방(임차인, lessee)이 상대방(임대인, lessor)으로부터 리스(임대)할 수 있다. 여기에는 금융리스(finance lease)와 운영리스(operating lease)라는 두 가지 형태의 리스를 구분할 수 있다. 금융리스는 자산 소유에 따른 모든 위험과 보상을 임차인(lessee)에게 실질적으로 이전하는 리스

로서 정의된다. 그 외의 모든 리스는 운영리스가 된다. <표 1>은 금융리스와 운영리스의 내용을 명확하게 설명하고 있다.

정부가 자산의 법적 소유권을 갖고 있지는 않지만 경제적 소유권을 보유하고 있다면, 즉 수선유지와 같은 소유권 위험을 부담한다면 이는 금융리스가 된다. 금융리스는 법적 소유자(the lessor)가 새로운 경제적 소유자(the lessee)에게 용자금을 제공하고, 경제적 소유자는 그 금액을 사용하여 임대인(the lessor)으로부터 자산을 구입하는 것으로 간주된다. 금융리스하에서 정부가 민간사업자(자산의 법적 소유자)에게 지급하는 지급금은 서비스대가, 이자뿐만 아니라 부채 잔액을 감소시키는 채무상환금을 포함한다.

정부의 금융리스 채무(finance lease debt)는 정부가 경제적으로 소유하는 자산에 대하여 리스

표 1\_ 금융리스와 운영리스에 대한 설명

<p>화물 트럭을 이용하는 기업을 생각해보자. 이 기업은 세 가지 대안을 가지고 있다. 여러 가지 방법으로(현금 또는 은행융자를 통해) 트럭을 구입하거나, 또는 두 가지 방법(금융리스 또는 운영리스)으로 트럭을 리스 받을 수 있다. 기업이 1년 이내의 단기간 동안 트럭을 리스 받고 이 기간 동안 당해 기업(임차인, the lessee)이 트럭에 대한 완전한 소유권을 갖는다고 가정하자. 또한 리스 기간 동안에 트럭의 유지관리 책임은 트럭소유자(임대인, the lessor)에게 있다. 트럭은 기간 만료 후 임대인(the lessor)에게 정상적 상태로 반환된다. 이는 운영리스인데, 왜냐하면 자산의 유지관리 책임과 가격변동에 대한 노출로 인하여 소유권의 위험과 보상이 임대인(the lessor)에게 있기 때문이다. 전 기간에 걸쳐 법적 그리고 경제적 소유권이 모두 임대인(the lessor)에게 있다. 그런데 기업이 장기간에 걸쳐 예컨대 10년 동안 트럭을 리스 받고 이 기간 동안 트럭을 완전하게 사용하며 또 트럭에 대해 유지관리 책임을 진다고 가정하자. 당해 트럭은 이 기간 동안 거의 대부분 소모된다(즉 최소가액으로 감가상각된다). 이는 금융리스가 된다. 법적 소유권은 항상 임대인(the lessor)에게 있지만 경제적 소유권은 트럭을 사용하는 기업으로 이전된다. 금융리스하에서는 소유권의 위험과 보상은 실질적으로 임차인(the lessee)에게 이전된다.</p>
--

자료: Chesson and Maitland-Smith(2006) 참조.

지급금을 미래에 지급해야 하는 부채가 된다. 따라서 금융리스를 통해 정부는 부채와 함께 자산을 동시에 가지게 된다. 또한 자산이 운영되기 이전에는 정부가 자산의 경제적 소유자가 아니기 때문에 운영 중인 자산에 대해서만 정부의 금융리스 부채가 나타난다.

금융리스 채무는 자산과 함께 정부부문의 대차대조표에 포함되어야 한다는 사실은 UN의 1993 SNA 지침에 설명되어 있다. 그러나 민간투자사업을 금융리스로 간주할 것인지에 대한 구체적 처리 방법이 명확하게 설명되어 있지는 않았다. 민간투자사업에서 자산의 위험과 보상을 대부분 부담하는 당사자가 경제적 소유자가 될 것인데 이를 판단하는 기준은 무엇인가?

## 2. 유럽연합의 회계기준

유럽연합(EU)은 1995년 ‘국가 및 지역회계에 관한 유럽체계(ESA95, European System of National and Regional Accounts)’를 발간하였다. 유럽연합의 경제 및 화폐통합을 원만하게 이루기 위해서는 제반 의사결정의 기초가 되는 통계적 방법이 회원국 상호간에 일관성 있고 신뢰할 수 있어야 한다.<sup>7)</sup> ESA95는 회원국들의 경제에 대해 일관성 있고, 신뢰할 수 있으며, 비교가능한 계량적 설명을 하기 위하여 적용되어야 할 개념, 정의, 분류 및 회계규칙의 명확성과 정확성 그리고 방법상의 조화를 이루기 위한 노력의 결과라 할 수 있다. ESA95는 정의, 회계규칙, 분류 등에 대하여 UN의 1993 SNA 지침과 거의 완벽하게 일치한다.

그런데 유럽연합은 2002년에 추가적인 통계지침, ‘정부수지와 정부채무의 ESA95 지침(MGDD,

ESA95 Manual on government deficit and debt)’을 발간하였다. 마스터리히트 조약 제104조에 의하면 과도한 재정적자와 정부채무가 규제되기 때문에 이의 평가가 개별 국가에 재정적으로 맡겨질 수는 없었다. 따라서 유럽연합은 MGDD 지침을 통하여 마스터리히트 조약의 준수와 관련하여 재정적자와 정부채무를 계산하는 데 필요한 실무적 기준을 보충하였던 것이다. 이 지침은 여러 국제기준과 지침 가운데서 재정지표 평가와 관련된 제반 쟁점들을 해소하는 가장 구체적인 내용을 담고 있었다.

MGDD 지침 초판은 2002년에 발간되었지만 그 후 추가적 보충내용을 담고 있는 장들이 2003년과 2004년에 각각 발간되었다. 이들을 묶어 제2판이라고 한다. 보충적 내용들로는, 2003년에 발간된 ‘공기업에 대한 자본주입의 기준’(Chapter on Capital injections into public corporations)과 ‘일반정부의 자산유동화 기준’(Chapter on Securitisation operation undertaken by general government), 그리고 2004년에 발간된 ‘펀드식 연금제도의 분류와 재정에 대한 영향’(Chapter on Classification of funded pension schemes and impact on government finance), ‘연금채무 이전 관점의 정부에 대한 정액지급금’(Chapter on Lump sum payment to government in the context of the transfer of pension obligations), ‘정부와 비정부기관 사이의 장기계약’(Chapter on Long-term contracts between government units and non-government partners) 등이 있다.

MGDD지침은 ESA95 지침과 달리 유럽연합 내에서 법률적 효력을 갖고 있는 것은 아니다. 다만

7) EUROSTAT(1996), ESA95 지침의 머리말(Foreword) 참조.

유럽연합이 정부통계의 중요성을 감안하여 시대의 변천에 따라 실무적 권고사항들을 정리하고 있는 것이다.<sup>8)</sup> 그러나 전 세계적으로 볼 때 이들은 국별 정부회계 및 통계의 일관성을 유지하기 위해 공식적인 기관에서 시도하는 가장 앞선 노력으로 인정될 수 있을 것이다. 2004년 유럽통계청이 발간한 ‘정부와 비정부기관 사이의 장기계약(Chapter on Long-term contracts between government units and non-government partners)’은 민간투자사업의 회계처리 기준을 구체적으로 규정하고 있다. ‘민간사업자가 당해 민간투자사업(PPPs)에서 나타나는 위험 대부분을 부담하고 있다는 강력한 증거가 있는 경우에만 정부의 부채로 간주되지 않는다’고 지적하고 있다. 여기서 위험은 완공 지연, 규격미달, 추가비용 등과 관련되는 ‘건설위험(construction risk)’, 산출물의 물량과 품질과 관련되는 ‘가용위험(availability risk)’, 수요변동과 관련되는 ‘수요위험(demand risk)’ 등 세 가지를 의미한다.

MGDD지침에 의하면, 민간투자사업의 자산은 다음 조건 중 두 가지 모두 충족될 때 정부의 부외(off-balance) 자산으로 분류된다. 민간사업자가 ① 건설위험을 부담하며 가용위험을 부담하거나, 또는 ② 건설위험을 부담하면서 수요위험을 부담할 때 운영리스로 간주된다. 운영리스하에서는 정부가 민간사업자로부터 서비스를 구입하는 것으로 간주된다. 그러나 만약 이 두 가지 조건이 충족되지 않는다면 당해 자산은 정부의 경제적 소유로 간주되어 금융리스로 처리되어야 한다. 두 가지 조건의 충족여부가 애매한 경우에는 민간사업자의 차입에 대한 보증뿐만 아니라 계약종료 시의 자산처리 등도 추가로 감안해야 한다.

### 3. IMF의 회계기준

IMF는 정책결정자와 분석자들이 정부부문의 재정 운영·재정상태·유동성의 변화를 일관성 있고 체계적인 방법으로 연구하는 데 필요한 세계 각국의 재정통계(Government Finance Statistics Yearbook)를 매년 발간하고 있다. IMF는 재정통계의 작성을 위한 지침(A Manual on Government Finance Statistics, 이하 GFSM)을 1986년에 이어 2001년에 발간하여 정부부문의 성과를 분석하고 평가하는 데 필요한 종합적인 개념적·회계적 구조를 제시하고 있다. 2001년 GFSM 지침에서는 민간협력사업의 장기계약에 관한 회계처리에 대해서는 특별한 명시적 규정을 두고 있지 않다.

그런데 2000년대 이후 재정통계의 투명성 그리고 이의 국가 간 비교가 전 세계적으로 상당한 관심을 끌게 되었다. 1990년대 후반부터 세계 각국에서 전개된 정부개혁 및 재정개혁의 경험을 통해 재정통계의 투명한 공개가 정부개혁에 매우 중요하다는 사실이 부각되었다. IMF는 2007년 재정투명성 지침(Manual on Fiscal Transparency)을 발간하였는데, 여기서 재정통계의 작성 및 공개에 대해 여러 가지 원칙들을 정리하였다. 이들은 2001년 GFSM 지침을 보완하는 성격으로 이해할 수 있는데, 여기서는 민간투자사업 장기계약의 회계처리를 명시적으로 언급하고 있다.

IMF는 민간투자사업이 실질적으로 정부의 재정부담을 초래하면서도 정부회계의 미비를 이유로 제반 공공투자가 예산외로 처리되고 정부의 대차대조표에서 장부 외 부채로 처리되는 관행을 비판하였다. 민간투자사업을 통해 나타나는 정부의 계약상 지급의무는 중기적인 재정운영에 영향을 주

8) EUROSTAT 홈페이지(<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>), 재정통계(Government Finance Statistics)의 Methodology 참조.

고 정부지출의 신축성을 저하할 것이다. 특히 정부가 민간사업자의 자금조달을 보증하는 경우 숨겨진 비용을 초래하여, 경우에 따라서는 정부의 전통적 재정사업의 자금조달 비용보다 더 높은 비용을 부담할 수 있음을 지적하고 있다.

더구나 IMF의 재정투명성지침에서는 2004년 유럽연합의 회계처리 기준을 다소 느슨한 기준이라고 비판하고 있다. “(유럽연합의) 기준은 민간투자사업의 자산을 민간부문으로 간주하는 데 경도되어 있기 때문에 비판받고 있다. 많은 국가에서는 민간투자사업의 자산을 관례적으로 정부자산에 계상하고, 또 이들을 공공투자 또는 금융리스로 회계처리하고 있다. ... (중략) ... 대형 프로젝트의 부실에 따른, 또는 필수적인 사회기반시설 서비스를 제공해야 한다는 정치적 압력 때문에, 정부는 계약상의 위험보다 더 많은 위험을 실질적으로 부담하게 될 것이다.”<sup>9)</sup> 그러나 IMF는 민간투자사업에 대한 정부의 회계 및 통계원칙이 아직 확립되지 않았음을 인정하며 각국이 자율적으로 회계기준을 마련할 필요성을 인정하고 있다. 다만 이들 회계기준은 공공부문과 민간부문 사이의 위험배분 형태에 좌우될 것임을 강조하고 있다.

#### 4. 2008 SNA의 회계기준

2000년대 이후 세계 각국의 경제통계에 대한 비교가능성이 중시되면서 2003년 UN 통계위원회 (Statistical Commission)는 1993년 SNA지침의 개정 필요성을 제기하였다. 2008년 개정지침 초안이 공개되었으며 그 내용이 최종 확정되며 발간된 것은 2010년인데, 이를 2008년 SNA지침이라 한

다. SNA지침은 UN이 EU 집행위원회, IMF, OECD, 세계은행 등과 공동으로 발간하였는데, 이들은 세계 각국 정부가 공식적으로 참여하는 국제기구이기 때문에 이는 국민경제에 대한 가장 기본적인 회계 및 통계기준이라 할 수 있다.

2008년 SNA지침에서는 민간투자사업의 회계처리기준을 명시적으로 규정하고 있다. SNA지침은 전 세계적으로 국민경제에 대한 회계 및 통계처리의 최상위 지침이기 때문에 여기에 민간투자사업의 회계기준이 명시되었다는 것은 곧 세계 각국이 민간투자사업에 대해 금융리스 여부를 반드시 판단해야 한다는 것을 의미한다.

2008년 SNA지침은 민간투자사업의 위험을 크게 자산획득상의 위험과 자산운용상의 위험으로 구분하고 있다. 전자는 ‘자산의 설계·품질·규모·유지관리에 대한 정부통제의 정도’와 건설위험을, 후자는 공급위험, 수요위험, 잔여가치와 진부화에 따른 위험, 가용위험 등을 포함하고 있다.<sup>10)</sup> 이들 각각의 위험을 정부와 민간사업자가 어떻게 분담하고 있는가에 따라 회계처리 여부가 달라진다는 것이다.

여기서 건설위험은 준공연기, 규격서 또는 건축규정의 미준수, 제3자에 대한 지급을 유발하는 환경 및 기타 위험 등으로 추가비용이 발생할 가능성을 의미한다. 공급위험은 정부가 민간사업자, 생산되는 서비스, 서비스의 가격 등을 통제하는 정도를 반영하고, 수요위험은 서비스 수요가 예상을 초과하는지 아니면 미달하는지의 가능성을 의미하고, 잔여가치와 진부화에 따른 위험은 계약 만료에 따라 민간사업자가 자산을 정부로 이전할 때 합의한 가격과 자산가치가 서로 다르게 될 위험을 나타내

9) IMF(2007), 문단 96과 문단 97 참조.

10) UN(2008), 2008년 SNA지침의 문단 22.158 참조.

고, 가용위험은 서비스의 물량 또는 품질이 계약에 명시된 기준을 충족하지 못할 때 나타나는 비용 추가 또는 벌금 징수의 가능성을 의미한다.

그런데 2008년 SNA지침은 이들 각각의 위험을 정부 또는 민간사업자가 어느 정도로 부담할 때 금융리스로 간주되어야 하는지에 대해 명시적인 언급은 하지 않고 있다. 모든 상황에 대해 사전적으로 또 일률적으로 규정할 수 있는 기준을 마련하는 것이 쉽지 않기 때문에 각국이 나름대로 기준을 정하여 계약조항을 체계적으로 해석할 필요성을 지적하고 있을 뿐이다.

#### IV. 민간투자사업 정부회계 개선방안

##### 1. 수익형 민자사업 분석

앞의 제III절에서 살펴본 바와 같이, 민간투자사업을 금융리스로 간주하여 이들에 대한 정부지원 또는 지급금을 정부채무로 회계처리하는 기준이 구체적으로 명확하게 제시된 것은 유럽연합의 기준이 그나마 유일하다고 할 수 있다. 본 절에서는 유럽연합의 기준에 비추어 우리나라 민간투자사업이 금융리스로 간주될 수 있을 것인지 여부를 조망하고자 한다.

유럽연합의 기준에 의하면, 민간투자사업에서 나타나는 시설물은 다음 조건 중 두 가지 모두를 충족할 때 운영리스 또는 정부의 부의(off-balance) 자산으로 분류된다. 민간사업자가 ① 건설위험을 부담하며 가용위험을 부담하거나, 또는 ② 건설위험을 부담하면서 수요위험을 부담할 때 운영리스로 간주되어 정부의 자산으로 간주

되지 않는다. 따라서 이러한 운영리스에 대한 정부의 재정지원 또는 지급금은 당해 현금지출이 나타나는 연도에 세출로서 기록될 것이다. 운영리스하에서는 정부가 민간사업자로부터 서비스를 구입하는 것으로 간주되기 때문이다.

그런데 앞에서 언급한 두 가지 조건이 충족되지 않는다면 당해 자산은 정부의 경제적 소유로 간주되어 금융리스로 처리되어야 한다. 이 경우 민간투자사업의 시설물은 정부의 비금융자산이 되고 동시에 정부의 민간사업자에 대한 추정융자금은 정부의 부채로서 기록되어야 한다. 여기서 추정융자금은 정부가 민간사업자에게 지급해야 할 미래의 모든 지급금을 추정하여 합산한 금액으로 생각될 수 있을 것이다.<sup>11)</sup>

금융리스인가 아니면 운영리스인가에 대한 판단은 기본적으로 건설위험, 가용위험, 수요위험의 부담을 중심으로 판단되어야 하지만, 애매한 경우에는 민간사업자의 차입에 대한 보증뿐만 아니라 계약종료 시 자산처리 등의 위험도 추가로 감안되어야 한다. 이제 우리나라의 수익형 민자사업(BTO)에 대한 표준실행협약을 건설위험, 가용위험, 수요위험 그리고 기타의 중요 위험에 관한 사항을 분석하기로 한다.

우선 건설위험의 경우 민간사업자가 부담하는 것으로 판단할 수 있다. 시설물의 공사비, 공사기간 등의 변경위험은 원칙적으로 민간사업자가 부담하고 있다. 그리고 이들 외에 공사의 착수, 공정관리, 설계·공사의 도급, 도급·하도급계약으로 인한 책임, 위험물 및 지장물, 문화재, 보험가입, 민원처리, 환경 및 안전관리, 공사책임감리 등도 모두 민간사업자가 부담하고 있다. 이러한 사실은

11) 금융리스로 간주되면 정부가 지급해야 할 금액의 현재가치를 금융부채로 볼 것인지 아니면 시설물의 전체 비용을 금융부채로 볼 것인지에 대해서는 아직 분명하지는 않음.

표준실시협약에서 공사비와 공사기간에 관한 규정을 정리한 <표 2>에서 분명하게 드러난다고 할 수 있다. 그런데 민간사업자의 공사비 조달을 원활하게 하기 위하여 정부 또는 공공기관이 보증을 제공하는 경우 건설위험 전부를 민간사업자가 부담한다고 보기는 어려울 것이다.

시설물의 가용위험은 당해 시설물에 의한 서비스가 민간사업자에 의해 제공되지 않을 때 정부가 부담하는 책임의 정도로부터 판단될 수 있다. 예컨대 민간사업자가 정당한 사유 없이 시설물 서비스를 제공하지 않을 때 정부가 당해 서비스를 계속하여 제공할 책임을 부담하는 경우 가용위험은 정부가 부담한다고 할 수 있다. 반면 정부가 시설물 서비스를 계속하여 제공할 필요가 없는 경우 가용위험은 민간사업자가 부담할 것이다. 가용위험을 민간사업자가 부담한다면 민간사업자가 협약을 해지할 때에도 정부는 당해 사업자를 무조건적으로 보상해 줄 필요가 없을 것이다.

정부가 가용위험을 부담하는가의 여부는 BTO 사업의 실시협약에서 매수청구권과 해지 시 지급금이 어떻게 규정되어 있는가에 따라 상당한 정도의 차이가 있을 것이다. 만약 민간사업자가 정당한 이유 없이 사업을 중지하는 경우에도 민간사업자가 매수청구권을 행사하고 정부가 해지시지급금을 지급한다면, 정부가 가용위험을 상당한 정도 부담하는 것으로 생각되어야 할 것이다. 민간사업자가 정부에 매수청구권을 요청하고, 매수청구권에 의한 해지시지급금은 실시협약에서 정한 대로 산정되지만 합의되지 않는 경우 중재기관에 의해 산정된다면, 정부가 궁극적으로 시설물 서비스를 제공하는 책임, 즉 가용위험을 부담하는 것으로 생각될 수 있을 것이다. 더구나 정부가 당해 시설물의 서비스 제공에 대해 상당한 정치적 책임을 부담한다면 실시협약의 내용에도 불구하고 정부는 가용위

표 2\_ BTO 표준실시협약의 공사비 규정 설명

**제12조(총사업비 및 총민간사업비)**

총사업비는 <별표 〇> (총사업비)와 같이 〇〇〇〇년 〇월 〇일 불변가격 기준 금 [ ]억 원이며, 총사업비에서 건설보조금 금 [ ]억 원을 제외한 금 [ ]억 원을 총민간사업비로 한다. 총사업비는 본 협약에 정한 경우를 제외하고는 변경할 수 없다.

**제13조 (총사업비 변경)**

① 다음 각 호의 사유가 발생하여 본 협약에서 결정된 총사업비의 조정이 필요하다고 판단되는 경우 양 당사자가 상호 협의하여 총사업비를 변경할 수 있다.

1. 건설기간 중 불가변동률을 현저하게 상회하거나 하회하는 공사비 등의 변동
2. 주무관청의 귀책사유 또는 불가항력 사유로 인하여 총사업비가 증감되는 경우
3. 공사비에 직접적으로 영향을 미치는 법령 등의 제·개정으로 인하여 총사업비가 증감되는 경우
4. 기타 주무관청의 요구로 인하여 총사업비가 증감되는 경우

②~⑥ 생략

**제19조 (공사비)**

공사비는 <별표 〇> (총사업비)에 명시된 바와 같이 〇〇〇〇년 〇월 〇일 불변가격 기준 금 [ ]억 원으로 한다.

**제20조(공사기간)**

- ① 본 사업시설의 공사기간은 공사착수일로부터 〇 〇일로 한다.
- ② 제〇조(총사업비의 변경) 제1항, 제3항 각 호의 사유에 의거 공사기간 연장 또는 단축이 필요한 경우 그에 상응한 만큼 제1항의 공사기간을 연장 또는 단축한다.
- ③ 주무관청의 귀책사유, 불가항력 사유, 기타 주무관청이 인정하는 사유로 인하여 사업시행자가 공사의 착수시기 또는 공사기간의 연장을 요청하고 주무관청이 이를 인정하는 경우 제1항의 공사의 착수시기 또는 공사기간을 조정할 수 있다.

험을 부담할 수밖에 없을 것이다.

BTO사업에서 수요위험은 사용료수입 보장 및 환수의 정도에 따라 민간사업자가 부담하기도 하고 또는 정부가 부담하기도 한다. 만약 상당한 정도로 최소운영수입보장과 같은 ‘사용료수입 보장 및 환수’에 관한 규정이 있는 경우 수요위험은 정부가 부담한다고 볼 수 있을 것이다. 만약 그렇지 않고 최소운영수입보장이 매우 제한적으로 실시협약

에 규정된다면 수요위험은 민간사업자가 부담한다고 볼 수도 있을 것이다. 결국 최소운영수입에 대한 정부의 보장 정도가 곧 정부의 수요위험 정도를 좌우할 것이다. <부표 1>은 1999년부터 2004년 사이에 시행된 BTO사업 중에서 최소운영수입이 보장된 약 50여 개의 사업과 이들의 민간사업비 약 11조 원을 정리하고 있는데, 이들은 금융리스로 분류되어 정부부문의 부채로 회계처리되어야 할 가능성이 매우 높다고 생각된다.

## 2. 임대형 민자사업 분석

임대형 민자사업(BTL) 표준실시협약에서도 건설 위험은 민간사업자가 부담하는 것으로 판단할 수 있다. 시설물의 공사비, 공사기간 등의 변경위험은 원칙적으로 민간사업자가 부담하고 있기 때문이다. 그리고 이들 외에 설계·공사의 도급, 관련 법령 및 성과요구수준의 준수, 도급·하도급계약으로 인한 책임, 공사의 착수, 공정관리, 위험물 및 지장물, 문화재, 보험가입, 민원처리, 환경 및 안전 관리, 공사책임감리 등도 모두 민간사업자가 부담하고 있다.

임대형 민자사업(BTL)의 시설물은 준공과 동시에 주무관청에 귀속된다. 정부는 당해 시설물을 활용하여 정부가 제공하고자 하는 공공서비스를 생산 제공하는데, 민간 사업시행자는 시설물의 유지관리를 담당한다. 여기서 유지관리는 시설물의 유지, 청소·보안경비, 환경위생관리 등이며 부속시설에 대해서만 운영을 직접 담당한다.

따라서 임대형 민자사업 시설물의 주된 운영은 정부가 담당하고, 정부는 민간 사업시행자에게 시설물에 대한 임대료 성격의 금전을 제공하게 된다. 이는 정부가 시설물의 운영에 관한 책임을 부담하는 것을 의미하여 시설물의 가용위험과 수요위험

을 모두 정부가 부담하는 것이라 할 수 있다. 임대형 민자사업에서는 가용위험과 수요위험을 정부가 부담하고 있다는 사실에 대해서는 별 이견이 없는 것으로 생각된다. 2008년과 2010년에 개정된 민간투자법 제7조의2, 제7조의3, 제7조의4 그리고 제24조의2는 모두 이러한 인식을 반영하는 것이라 할 수 있다. 그리고 2010년 2월 기획재정부 국가회계제도심의위원회에서 제시된 ‘민간투자사업(BTO·BTL) 회계처리지침’ 역시 임대형 민자사업에 대한 자산 취득원가를 정부의 ‘기타의 장기미지급금’으로 처리하고 있다. 이는 금융리스로 간주하는 회계처리와 비슷하다고 할 수 있다.

## V. 맺음말

1990년대에 들어 영국의 PFI를 비롯하여 세계 각국이 사회기반시설에 대해 민간투자사업을 활성화 하면서 이의 회계처리가 중요한 관심사로 대두하였다. 정부가 사회기반시설을 민간의 전적인 위험 부담과 책임하에서 무상으로 확보한다면 이는 단순한 기부채납으로 간주할 수 있다. 그런데 민간사업자가 사회기반 시설물을 건설하여 제공하지만 정부가 이 과정에서 상당한 위험과 함께 재정적 책임을 부담한다면, 금융리스로 간주되어야 한다. 다시 말해 당해 시설물을 획득하기 위하여 정부가 총사업비를 차입하고 이를 상환하는 방법으로 민간투자사업을 이해해야 한다는 것이다. 이러한 시각 하에서 유럽연합은 건설위험, 가용위험, 수요위험의 세 가지 측면에서 민간투자사업을 금융리스로 간주할 수 있는 구체적인 회계기준을 제시하였다.

이후 IMF는 유럽연합의 이러한 기준이 다소 느슨한 것이라고 비판하였으나 구체적인 기준을 제시하는 데까지 이르지 못하였다. 대신 2008년 SNA지침은 민간투자사업의 회계 및 통계처리의

중요성을 인식하여 금융리스크를 판단하는 데 관련되는 중요한 위험들을 ‘자산획득상의 위험’과 ‘자산운용상의 위험’으로 구분하여 개별적으로 검토할 것을 요구하고 있다. 그리고 전자는 다시 정부통제의 정도와 건설위험의 측면에서, 후자는 공급위험, 수요위험, 잔여가치와 진부화에 따른 위험, 가용위험 등으로 구분하고 있다. 2008년 SNA지침은 이들 다양한 위험들을 체계적으로 평가하여 민간투자사업의 금융리스크 여부를 판단하도록 요구하고 있지만, 더 이상 구체적인 기준을 제시하지는 않고 있다.

본 논문은 지금까지 발간된 국제적 기준 가운데에서 가장 구체적인 내용을 담고 있는 유럽연합의 기준을 중심으로 우리나라의 수익형(BTO), 임대형(BTL) 민간투자사업을 조명하였다. 임대형 민간투자사업에서는 민간사업자가 건설위험을 부담하지만 가용위험과 수요위험은 정부가 부담하기 때문에 이를 금융리스크로 간주하는 데 별 이견이 없을 것이다. 그런데 수익형(BTO) 민간투자사업에서도 매수청구권, 해지시지급금, 최소운영수입보장 등의 내용에 따라 정부가 실질적으로 수요위험과 가용위험을 부담할 수도 있다. 우리나라는 2010년 2월 마련한 ‘민간투자사업 회계처리지침’에서 BTO 사업에 대해서는 금융리스크와 함께 정부부채를 인정하지 않고 있다. 따라서 BTO사업의 개별 실시협약 내용들을 분석하며 국제기준에 부합하는 보다 일반적 기준을 마련해야 할 것이다. 이 과정에서 특히 유의해야 할 점은 2008년 SNA지침이 유럽연합의 기준보다 더 엄격한 기준을 요구하고 있다는 것이다.

## 참고문헌

- 국토연구원 민간투자지원센터. 2005. 1999-2004 민간투자지원센터 백서. 경기 : 국토연구원.
- 김재형 등. 2000. 민간투자사업에 대한 재정지원 기준 및 절차 개선방안. 서울 : 한국개발연구원 공공투자관리센터.
- 노성태·옥동석. 1996. 민자유치제도 발전방안. 1996년 국가정책 개발사업, 서울 : 한화경제연구원.
- 옥동석. 2009. 재정지표와 재정범위 그리고 중앙은행. 서울 : 한국조세연구원.
- 옥동석·하윤희. 2009. “정부부채의 추정: 개념, 쟁점 및 향후 과제”. 규제연구 제18권 제1호. 서울 : 한국규제학회·한국경제연구원. pp3-37.
- 이규방 외. 2001. 인프라 민간투자관련 정부지원체계 개선방안 연구. 경기 : 국토연구원.
- 한국개발연구원 공공투자관리센터. 2008. 임대형 민자사업(BTL) 표준실시협약안.
- . 2010. “공공투자사업의 개요 및 성과”. 제2회 공공투자정책포럼 발표자료. 서울 : 한국개발연구원 공공투자관리센터.
- . 2010. 수익형 민자사업(BTO) 표준실시협약: 도로사업.
- The Association for Project Management. 1998. *Contract Strategy for Successful Project Management: A Guide for Project Managers on Best Practice for the Procurement of Goods and Services*. UK : The APM Group Limited.
- Brixi, Hana Polackova and Allen Schick. 2002. *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. World Bank and Oxford University Press.
- Chesson, Adrian and Fenella Maitland-Smith. 2006. “Including Finance Lease Liabilities in Public Sector Net Debt: PFI and Other”. *Economic Trends* 636, November. Office for National Statistics, Available on the National Statistics Website, UK.
- EUROSTAT. 1996. European System of Accounts.
- EUROSTAT. 2002. *ESA Manual on Government Deficit and Debt*. Brussels : European Commission.
- EUROSTAT. 2004. “Long Term Contracts between Government Units and Non-government Partners (Public-private Partnerships)”. *ESA Manual on Government Deficit and Debt*, 30 August 2004. Brussels : European Commission.
- Gomez-Ibanez, Jose A. 2003. *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion*. USA : Harvard

- University Press.
- IMF. 2001. Government Finance Statistics Manual 2001. 재정경제부 역. 2001. 서울 : 재정경제부.
- IMF. 2007. Manual on Fiscal Transparency.
- The Institution of Civil Engineers and the Faculty and Institute of Actuaries. 1998. *Risk Analysis and Management for Projects*. London : Thomas Telford Ltd.
- Irwin, Timothy, Michael Klein, Guillermo E. Perry and Mateen Thobani(eds.). 1997. *Dealing with Public Risk in Private Infrastructure*. Washington, D.C : World Bank Latin American and Caribbean Studies, The World Bank.
- Simon, Peter, David Hillson and Ken Newland. 1997. *Project Risk Analysis and Management: Guide, The Association for Project Management*. UK : The APM Group Limited.
- Thompson, P. A and J. G. Perry. 1998. *Engineering Construction Risks: A Guide to Project Risk Analysis and Risk Management*. London : Thomas Telford.
- UN. 1993. *System of National Accounts 1993*. prepared under the Auspices of the Inter-Secretariat Working Group on National Accounts. Commission of the European Communities-Eurostat, IMF, OECD.
- United Nations, European Commission, IMF, OECD and World Bank. 2008. System of National Accounts 2008.

- 
- 논문 접수일: 2010. 9.30
  - 심사 시작일: 2010.10.18
  - 심사 완료일: 2010.11.24

**ABSTRACT**

**Fiscal Accounting for PPPs in Korea**

Keywords: PPPs, Fiscal Accounting, Financial Lease, Government Accounting

A fiscal accounting and reporting standard has not yet been developed for PPPs In Korea. International statistical and accounting guidelines, e.g., SNA(System of National Accounts), GFSM(Manual on Government Finance Statistics), MGDD(Manual on Government Deficit and Debt), tend to allocate the ownership of the PPP assets to either the public or the private partner, depending on a determination of how risks are apportioned between the two sectors. MGDD is the most specific guidelines for a fiscal accounting for PPPs, saying a private partner will be assumed to bear the balance of PPP risk if it bears most construction/performance risk or demand risk.

This paper applies Eurostat's MGDD to Korean PPPs, analyzing PPP risks in terms of the model contracts presented by PIMAC, Korean agency responsible for enhancing fiscal productivity through efficient and transparent public and private infrastructure investment management.

**민간투자사업에 대한 정부회계: 2008 SNA지침 발간을 계기로**

주제어: 정부회계, 재정통계, 금융리스, 민간투자사업

1994년에 본격 도입된 우리나라의 민간투자제도는 10년 이상의 장기계약을 기초로 공공사업을 시행하는 방법으로서 단년도 위주의 행정명령 방식의 전통적 위임사업 방식과는 크게 다르다. 특히 2000년대 초반부터 민간투자사업이 활성화된 가장 중요한 이유는 최소운영수입보장, 정부 지원 등 다양한 재정지원이 적극적으로 이루어졌기 때문이다. 그런데 이러한 재정지원 때문에 민간투자사업은 재정부담을 미래로 전가하는 투명하지 않은 제도라는 비판이 동시에 제기되었다. 민간투자제도가 장부 외 부채를 초래한다는 비판을 불식하기 위해서는 민간투자사업에 내재하는 각종의 위험을 분석하여 그것이 정부의 금융리스인지 여부를 판별해야 한다. 다시 말해 정부가 자금조달의 수단으로 민간투자사업을 시행하고 있다면 일종의 금융리스로서 이는 정부의 채무로 회계처리되어야 한다.

본 논문은 UN의 국민계정(SNA)지침, IMF의 재정통계지침(GFSM), 유럽연합의 재정적자와 채무지침(MGDD) 등의 내용을 조명한 후, 이들 중에서 가장 구체적인 기준을 적시하고 있는 MGDD지침을 우리나라에 적용하여 금융리스 여부를 가늠해보았다. BTL뿐만 아니라 BTO의 경우에도 최소운영수입이 보장되는 많은 사업들이 금융리스로 간주될 수 있는데, 이러한 결론은 2010년 2월 정부가 마련한 ‘민간투자사업 회계처리지침’의 개선을 요구하는 것이다.

[부록]

부표 1\_ 최소운영수입보장 사업목록(1999~2004년, 2004년 말 현재)

사업명	민간 사업비 (억 원)	수입 보장비율 (%)	사업명	민간 사업비 (억 원)	수입 보장비율 (%)
서울외곽순환(일산-퇴계원) 고속도로	10,293	90	서울 용마터널	1,078	80
목포신외항	472	90	보성군 회천·별교 하수종말처리시설	71	75
인천 문학산터널	617	90	광주 제2순환도로 4구간	1,368.86	80
인천 철마산터널	427	90	전라북도 환경기초시설	607.88	47
대구-부산 간 고속도로	13,784	90	서수원-오산-평택 간 고속도로	6,084	60~80
인천 만월산터널	745	90	김포시 고촌-월곶 간 도로	1,319	90
천안-논산 간 고속도로	10,199	90	서울-춘천 간 고속도로	10,011	60~80
인천국제공항 고속도로	13,422	90	수도권 매립지	773	90
인천북항개발 고철부두(인천제철)	640	90	고양시 벽제 및 일산 하수처리장	185.76	80
인천북항개발 고철부두(동국제강)	293	90	광주 제2순환도로 3-1공구	1,085.44	90
인천국제공항 급유시설	1,038	90	부산시 음식물 쓰레기 자원화시설	109.48	80
광주 제2순환도로 1구간	1,480	85	시흥도리-인천남동 간(제3경인)	4,809.2	75~90
광주 제2순환도로 3구간 1공구	1,085	90	파주시 문산 하수도	84.32	90
왜관 하수종말처리장	175.7	68	평창군 진부-대화 하수종말처리장	30	60~80
인천 송도·만수 하수종말처리장	856	80	논산시 생활폐기물 소각시설	65.7	60~70
강남순환 도시고속도로	5,315	90	경주시 외동-건천-양남 하수처리장	140	70~75
목포신외항	472	90	영덕-양재 고속도로	7,742	70
마산항 1-1단계	1,363	70~90	신분당선	5,981	70~80
화성시 하수처리시설	218.43	59	인천부학 일반부두(3선석)	831	65~85
마창대교	1,887	80	평택항 내항 동부두(#1, 2, 3)	1,064	65~85
전주하수처리장	92	90	김천시 환경기초시설	133.9	55~75
수도권매립지 매립가스 자원화사업	773	90	포천시 슬러지 유동상 소각시설	22	60~80
포항영일만 신항개발(1-1단계)	1,446	90	전주시 하수처리장	90	90~110
울산신항개발(1-1단계)	1,627.5	80~90	용인시 하수처리시설	508	55~75
평택시 하수종말처리장	453	52.1	광양항 여천일반부두	n.a	70
인천북항(2-1단계)	1,325	60~80	합계	114,693.17	-

자료: 국토연구원 민간투자지원센터. 2005. 1999-2004 민간투자지원센터 백서. 경기: 국토연구원.