44~58경영포커스-2 2005.2.12 9:37 AM 페이지47 001 Acrobat™ PDFWriter

BTL 방식 - 민간의 창의와 효율 극대화가 성공의 관건

- 정부와민간의역할분담도중요, 영국 · 일본의PFI제도와유사 -

정부가 경제 활성화를 위해 마련 중인 ‘ 종합투자계획 ’ 가운데 가장 주목을 받고 있는부분이민간투자사업이다. 그동안수행해 오던 방식과는 차별되게 건설 - 이전 - 임대(BTL : Build - Transfer - Lease) 방식을 도입하고 9개의 대상 사업도 추가하였다. 그리고, 공모 인프라 펀드의 출범도 허용하고있다.

BTL 방식은 영국과 일본에서 추진하고 있는민간투자사업방식인민간자본주도(PFI : Private Finance Initiative)와유사한측면이있다. 우리정부는영국과일본의 사례연구를통해제도를마련하고있다. 본고에서는우리나라가추진하는BTL 방식을 영국과 일본의 PFI와 비교하면서 우리나라 BTL 방식의 제도를 소개하고 향후 제도의 성공적 도입및정착에필요한제언을하고자한다.

BTL 방식의모태는 PFI제도

영국의 PFI를가장함축적으로나타내는 말은‘ 위험은 그것을 가장 잘 관리할 수 있는 당사자에게 배분되어야 한다(Risk should be allocated to the party best able to manage them)’는 문구이다. 특정 사업의 위험 요소를 정부가 민간에게 이전시킴으로써 정부의 사업 실패 위험을 줄이고납세자가지불하는화폐가치(Value for Money)를극대화하려는목적을담고있다.

영국 정부는 1992년부터 비용이 많이 드는공공 기반시설을민간의 컨소시엄이 민간 자본을 활용하여 설계(design), 건설(build), 유지관리 · 운영(operate)함으로써 늘어나는공적채무를줄이기위해PFI제도를 도입하였다. 이 제도를 적용한 사업은 1990년대중반이후기하급수적으로증가해 2004년4월현재 626건, 약 399억 6,700만 파운드(한화약80조원) 규모의사업이진행중이다. 사업 건수별로는 보건부(126건), 교육부(108건) 순으로많고, 총사업규모별로는교통부(204억파운드), 보건부(42억파운드), 국방부(42억파운드) 순이다.

일본의 PFI는 버블 경제 붕괴 이후 지자체의 재정 문제 해소, 공공 서비스 효율성 제고등의필요에의해도입되었다. 1999년 「PFI법」이제정되고 2000년3월기본방침이 PFI추진위원회의 의결을거쳐 확정되었다. 2001년1월‘ 실시 프로젝트, 리스크 분담 등에 관한 가이드라인’이 책정되었고, 2001년 7월에는 ‘ VFM에 관한 가이드라인 ’이확정되었다.

공공 부문은 효율성을 향상시키고 민간 부문은 공공 시설의 경영으로 사업 영역을 확대하는 시도를 통해 공공 서비스의 질을 향상시키고, 재정 개혁의 기회를 제공하며, 지역 재생의 기회를 제공하는 것을 목표로 삼았다. 1999년법제정이후매년지속적인 증가세를보이고있다.

특히, 2차대전 전후에 건설된 시설들의 노후화에따른유지관리투자비율이지속적으로증가하면서PFI 사업의필요성은증

영국과 일본의 PFI제도가성공을거두고 있는공통적인요인은 위험의 효율적인 관리, 성과 중심, 서비스 품질의 지속성, 정부 예산의 효율성 추구, LCC 절감 등을 도모하고 있기때문이다. 사진은BTL 방식으로추진유망한노인요양시설.

44~58경영포커스-2 2005.2.12 9:37 AM 페이지48 001 Acrobat™ PDFWriter

대하고있다. PFI에대한인식도' 중앙정부 주도 사업 '으로부터 ' 지자체 공공 시설 정비 방안 '으로 점차 인식이 확대되고 있다. 2004년 12월현재, 전체175개사업이진행중인데 그 중 지자체 안건이 139개 사업으로전체사업의80%를차지한다.

우리나라가BTL 방식으로추진하려는대상사업은학교시설, 군주거시설, 공공임대주택, 아동보육시설, 노인요양시설, 보건의료시설, 문화시설, 자연휴양림, 수목원등9개사업이다.

추가대상시설및서비스는국가나지자체의재정부담으로국민에게의무적 · 기초적으로 서비스를 제공해야 하는 것들이다. 공공 서비스 분야에서 민간의 창의와 활력을 접목시켜 효율성을 높이고 예산 부족도 극복하고자 하는 취지 등의 측면에서 PFI 사업과매우유사하다.

BTL과 BTO 방식의 차이점

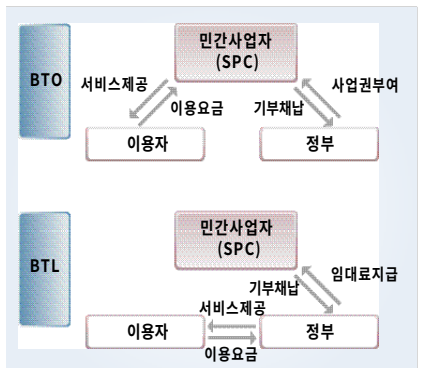
2004년 연말부터 주무 관청인 기획예산처와 각 부처들이 시설사업 기본계획 수립을 진행 중에 있다. BTL 사업의 기본적인 구조와사업추진절차를 만들고사업활성화를 위한다양한지원조치등을강구하고 있다.

BTL 방식과 건설 - 이전 - 운영(BTO : Build - Transfer - Operate) 방식간에는 몇 가지주요한차이점이있다.

첫째는대상시설성격에서차이가크다. 기존 BTO 방식으로 추진하였던 고속도로 등의 사업에서는 최종 수요자인 도로 이용자로부터 통행료를 받는 구조이지만, BTL 방식으로 건설하는 초등학교 교사 등의 사업에서는최종수요자인학생들로부터이용료를 받지 않고 정부나 지자체로부터 받는 구조이다.

BTL 대상 사업은 최종 이용자에게 사용료 부과가 어렵거나, 사용료 부과만으로는 투자비 회수가 구조적으로 어려운 사업을

BTL 방식과 BTO 방식의 차이



자료: 기획예산처, 「2005년 BTL사업시행지침(안)」 (2005. 1).

대상으로한다. 둘째는사업리스크의 차이이다. BTO 방식은민간사업자가이용자로부터받는사용료 수입을통해투자비를회수하게 되므로 수요 예측이 빗나가면 수익성에 지대한 영향을 입게 된다. 반면, BTL 방식은 정부 또는 지자체에서 예산 책정에 의해 일정한 이용 수수료를 부담하므로 수요 위험이 없다. 그러나, BTL 방식에도건설위험, 운영위험, 불가항력위험등의위험은동일하게남아있다.

사업은 어떻게 추진하나

BTL 사업에서는민간과 정부 간의 역할 분담이중요하며, 민간의 창의와 효율을 활용하는방안이필수적이다. 가능한한 민간 사업자가 설계, 자금 조달, 건설, 운영(유지 · 보수)을 모두 담당하는 방식으로 추진하고, 특히민간의창의와효율을활용한사업 편익의 증대 및 사업비 절감 효과 등을 최대한 구현함으로써 기존 재정 사업과의 차별화를 도모하고 있다. 그리고 가급적이 면재무적투자자의참여를유도해BTO 방식이 건설사 중심으로 이루어지던 양상을 탈피하고자하는의도도 담고있다. 재무적 투자자가참여하는경우에는우대하는내용이기본계획에담겨있다.

시설 운영은 핵심 기능을 제외하고는 민간의 효율 발휘가 기대되는 분야는 가급적 민간 사업자가 담당토록 유도한다. 예컨대 공립초등학교시설의경우교육기능은정부가 담당하지만 그 외 시설의 유지 · 보수 기능은원칙적으로민간사업자가담당하며 전문성이요구되는운영분야는아웃소싱도 가능하다. 그러나, 예외적으로효율적인 사업추진을위해불가피한경우에는일부기능을 주무 관청이 분담하는 방식도 가미될 수있다. 정부가이미마련한설계를활용할 필요성이큰경우, 재정사업으로시공중인 사업을 민자 사업으로전환하는 경우, 민간이 시설 운영을 담당하기 어렵거나 민간이 담당하더라도 운영 효율 제고가 기대하기 어려운경우등이해당될것이다.

또한, BTL 방식으로시행하는민자사업에대한국회 통제를강화하여 투자사업의 총한도액과대상시설별한도액을예산안과 함께국회에제출토록하고있다. 국가또는 지자체의재정지원을절감할수있는수익

민간 사업자의 참여 범위 - 정부 · 민간 역할 분담

자료: 기획예산처, 「2005년 BTL사업시행지침(안)」, 2005. 1.

44~58경영포커스-2 2005.2.12 9:37 AM 페이지49 001 Acrobat™ PDFWriter

사업도 부대사업으로시행할수있도록하였다.

민간의 창의 · 효율 극대화하는 제도를

정부에서는 올해 안에 BTL 방식으로 사업을 진행시키려는 복안을 가지고 준비가 된대상사업들을 물색하고있다. 하반기부터는 사업 착공이 가능하도록 하겠다는 의지를보이며다소서두르는감이있다. 그러나, 민간사업자와의협약과정이남아있어 예상대로진척이될지는 두고봐야할일이다. 우리는과거BTO 방식에서도시간에쫓기면서 서두르다 발생한 문제점들을 많이 보아왔다. 최소수입보장에따른우발채무 증가, 수요 예측의 부정확성, 민자 시설 통행료에 대한국민적공감대미형성등이대표적인 것들이다. 과거실패에서 얻은교훈들과 성공적인 해외 사례들을 주도 면밀하게검토하여 보다 효율적인제도, 국민에게 신뢰감을 주는 제도를 구축하고 정착시켜 갈필요가있다.

영국과 일본의 PFI제도가성공을거두고 있는 공통적인특성은위험의 효율적 관리, 성과 중심, 서비스 품질의 지속성, 정부 예산의효율성추구, 생애주기비용(LCC) 절감 등을 도모하고있기때문이다. 이들국가의 성공 요인을 참고하여 우리나라의 BTL 방식도 민간의 창의성과 효율성을 발휘할 수 있도록제도화하는것이바람직하다.

첫째, 사업규모는민간의효율성과창의성을 발휘하기에 적정한 규모의 재정 사업을인가해야할것이다. 규모의경제와범위의경제를달성할수있는일정규모이상의 사업을인가해주어야한다.

둘째, 시설물을통해정부가얻고자하는 여러건설운영및유지보수의성과들이명확하게 드러날 수 있어야 하며, VFM의 향상을도모해야한다. 서비스수준에대한성과 시방서를 효과적으로 작성하며 준거 사업을 통해 검증된 정부 실행 대안(PSC : Public Sector Comparator)을작성하여예산의효율성을높여야한다.

셋째, 사업리스크의적정배분이이루어지도록 해야 한다. 민간이 가장 잘 다룰 수 있는리스크들이정부로부터민간으로이전되어야 하며 이전 가능한 위험인지를 사전에명백히판별해야한다.

넷째, 사업기간상의제약이나사업에필요한기술의변화속도, 사업에필요한여러 자산들의 장기적 확보 가능성 등도 면밀히 검토해야한다.

다섯째, BTL 방식에서는재무적 투자자가 사업 시행자가 되도록 유도하고 시공사는 경쟁 입찰로 선정할 방침이다. 이 경우 사업 준비 단계부터 소요되는 개발 비용의 부담이 문제시될수 있다. 건설업체가사업 시행자인 경우에는 개발 비용을 공사비로 보전할 수 있었으나 재무적 투자자의 경우에는개발비용을부담할방법이없다. 따라서, 개발 비용의 사업비 인정 등 실질적인 대책도마련되어야할것이다.

마지막으로, BTL 사업에대한연기금투자에 대한 명확한 가이드라인을 정해야 한다. 투자여부는연기금의자율적판단에따를것이며혹시연기금사용에따른연기금 부실화및그로인한사회경제적파급효과의우려를충분히감안해야한다.

연기금 활용은 사업의 리스크 등을 감안할때사업의성과여부에따라부실화할여지도 충분히 있다는 점에서 법령에서 정한 절차및과정의투명성과합리적사업성판단, 전문성 · 안전성등이충분히고려될수 있도록 감독의 내실화에 만반의 준비를 갖춰야할것이다. 아울러충분한대국민홍보를 통해 국민적 공감대를 형성하는 절차는 절대로 생략해서는안 될 수순이다.

백성준
한국건설산업연구원부연구위원
sjjly@cerik.re.kr

인터넷 여행 *http://www.cnews.co.kr*

일간건설신문

이번 호에는 건설업계의 일간지로 지난 40여년간건설업계대변지임을인정받고있는, 각종 건설관련정보를신속, 정확하게서비스하고있는일간건설신문사이트를소개하고자한다.

일간건설신문사이트는 건설정책, 공사발주, 건설일반, 민간, 해외, 자재, 기술총7개의목록으로 기사를분류하여사용자가 원하는 기사 내용을 바로바로찾아서확인할수 있도록게시판 형태로처리하였다.

추가 정보로는 월요 특집, 입찰 정보, 자료 · 법령 등이 있다. 월요 특집에는 자재 기사, 주간 자재 동향, 새 상품, 기업 동향, 신설 법인, 주간 자재가격, 기고 · 칼럼등이있다. 입찰정보에는 계약요청, 전국대상입찰, 용역입찰, 지역제한 입찰, 구매 입찰, 낙찰 현황, 정정 공고, 계약 보증등의입찰관련정보들이위치하고있다.

자료 · 법령에는 자료 · 법령은 물론이고 새기술 · 신공법도 포함되어 있어 분야별 기사 분류보다 좀 더 체계화된 추가 정보들을 제공하고 있다.

메인화면은중요기사를포함해 좀더다양하고 많은 기사를 보여주기 위한 노력이 엿보이는데, 이 점이 사용자들의 편리성을 도모하고 있다. 또한, 무료회원가입을하면검색기능을사용할 수 있는데, 주제어, 분야별, 기간별검색이 가능하게 되어있어사용자가기사를 손쉽게 찾을수있다.

종합 일간지처럼 광범위한 기사를 다룰 수는 없지만건설관련 신문 사이트로서의 오래된 역사와 전통을 밑거름으로 더욱 발전하기를 기대한다.

오광석 · 한국건설산업연구원 3급기술원