

서울시 생활SOC 민간투자사업 활성화하려면 수익보장·공공주도가 가능한 추진체계 갖춰야

정부, 국민의 삶의 질 높이고 지역격차 줄이려고 생활인프라 투자 확대

기존의 SOC(사회기반시설)가 도로, 철도, 공항, 항만, 댐 등 주로 생산(경제)의 기반이 되는 시설을 의미한다면 생활SOC는 보육, 의료, 복지, 교통, 문화, 체육, 공원 등 일상생활에서 국민생활 편의 증진을 도모하는 시설을 의미한다. 정부는 생활SOC에 지속적으로 투자해 국민이 체감하는 삶의 질을 높이고 지역 간 격차를 완화하기 위한 노력을 수행해야 한다.

이에 정부는 2018년 8월 ‘생활밀착형 생활SOC 확충 방안’을 발표했고, 2022년까지 최소수준 이상의 핵심 생활인프라 구축을 계획하고 있다. 2019년 8조 7천억 원, 2020년 10조 4천억 원, 2021년 11조 원으로 투자재원을 확충하고 있으며, 서울시와 산하 자치구도 2020년 27개(국비 543억 원), 2021년 12개(국비 401억 원) 규모로 생활SOC복합화 사업 공모에 선정되는 등 공급 확대를 위해 노력하고 있다.

‘민간투자사업 활성화’ 제도적 뒷받침 불구 생활SOC 분야 추진실적 미미

풍부한 시장유동성을 끌어들이기 투자처 확보, 사회필수시설의 조기 확보 및 사회복지 분야 재정부담의 절감 차원에서 중앙정부는 민간투자사업의 활성화를 꾀하는 다양한 정책을 제시하고 있다. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 개정을 통해 민간투자사업 대상사업을 열거주의 방식에서 포괄주의 방식으로 변경하여 대상사업의 범위를 확대할 수 있는 법적 근거를 마련하였고, 혼합형·결합형과 같은 신규 민간투자사업방식을 도입하여 민간투자사업 활성화를 위한 제도를 마련하였다. 그러나 이러한 법적·제도적 여건이 마련되었음에도 불구하고, 생활SOC사업과 같은 소규모 사업에 대한 민간투자사업 추진 실적은 미미한 상황이다.

이 연구, 서울시 생활SOC 민간투자사업 활성화 위한 방안 도출이 목적

본 연구는 서울시 생활SOC 민간투자사업이 활성화되지 않고 있는 문제점을 분석하고, 활성화를 위한 방안을 도출하는 연구이다. 연구의 내용은 크게 4부분으로 구성된다. 첫째, 생활SOC의 성격 및 추진 이력, 법·제도적 특징, 전국 및 서울시의 추진현황을 조사하여 서울시 생활SOC의 사업추진 가능 방식에 대해 고찰한다. 둘째, 기추진된 서울시 생활SOC 유형 사업을 분석하여 민간투자사업 측면에서 특징을 도출한 후 민간투자사업 추진 가능성을 검토한다. 셋째, 공공 및 민간영역의 이해관계자를 대상으로 인터뷰 및 설문조사를 수행하여 서울시 생활SOC 민간투자사업 추진의 문제점 및 개선방향을 도출한다. 넷째, 인터뷰 및 설문조사 결과를 토대로 사업구성 부문과 공공 부문으로 나누어 세부 개선방안을 제안한다.

민간투자사업 연관 생활SOC사업 특성, 사용료 지불에 따른 구분 등 5개

① 사용료 지불여부

이용자의 사용료 지불여부에 따라 수익형 사업과 비수익형 사업으로 구분할 수 있다. 생활SOC 수익형 사업은 일반적으로 민간 유사시설 대비 사용료가 저렴하게 책정되므로 민간투자사업 추진 시 적정 수익률 확보를 위한 사용료 인상 부담이 있다. 비수익형 사업은 대부분 재정사업으로 추진되고 있으나 사업의 시급성, 필요성, 재정수준을 고려하여 주무관청이 사용료를 부담하는 방식(임대형)으로 추진할 수 있다.

② 시설구성 방식

시설구성 방식에 따라 단일사업과 복합사업으로 구분된다. 생활SOC는 사업규모가 대부분 작으므로 단일사업보다는 복합사업(번들링)화를 통해 사업규모를 확대하는 것이 민간투자사업 추진에 유리하다. 다만 주무관청이 복수일 경우 재정사업에 비해 이해관계자가 증가하므로 사업계획 협의, 평가, 협상, 시공, 운영 등 민간투자사업 전 과정에서 단일사업보다 상대적으로 복잡할 수 있다.

③ 대상부지 소유주체

대상사업부지 소유주체에 따라 공유지와 사유지로 구분할 수 있다. 사유지에 사업 추

진 시 매입 또는 수용 과정에서 사업이 지연되는 사례가 다수 발생하고 있으며, 최근 부동산가격 상승에 따른 보상비 부담이 가중되고 있다. 공유지에 사업을 추진하는 경우에는 비교적 사업추진이 용이하지만, 나대지를 확보하는 데 어려움이 있어 최근에는 노후건축물 부지를 활용하는 사업이 다수 추진되고 있다.

④ 건축물 노후도 및 부지활용도

사업내용에 따라 건축물의 노후도 및 부지개발수준을 고려하여 기존 건축물 부지의 활용성을 극대화한 재건축 또는 리모델링 사업 추진 사례가 많다. 기존 건축물 부지 뿐 아니라 인접 저이용 부지를 함께 활용할 수 있는 결합건축제도를 이용함으로써 부지활용성을 증대시키는 개발도 가능하다.

⑤ 사업내용상 특성

시설유형 등 사업내용에 따라 정형유형과 비정형유형을 구분할 수 있다. 정형유형은 사업규모, 사업내용, 운영계획, 운영주체 등이 유사한 틀을 가지고 서울시 전역에 지속적으로 공급되는 유형을 의미한다. 반면 비정형유형은 정책적 필요성에 의해 공급되거나 추가 공급 가능성이 낮은 시설 등 단발적·간헐적으로 공급되는 유형이다.

민간투자사업 유인할 생활SOC는 수익형시설 ... 적정 사업규모, 300억 ↑

생활SOC 관련 사업추진 경험이 있는 공무원과 민간투자사업 전문가 및 민간사업자를 대상으로 설문조사를 수행한 결과, 민간투자사업에 적합한 생활SOC 유형에 대한 문항에서 주거지 주차장, 국민체육센터, 생활문화센터 순으로 수익형시설에 대한 응답이 높게 나타났지만, 민간의 참여유인이 낮다는 의견도 있었다.

생활SOC 민간투자사업 추진을 위한 적정 사업규모로는 총사업비 300억 원 이상이어야 한다는 의견이 다수를 차지했다. 서울시의 최근 2년간 생활SOC 복합화사업 선정사업의 평균 총사업비가 87억 원임을 감안하면 사업규모를 확장하여 민간사업자의 참여 유인을 강화할 필요가 있는 것으로 분석되었다.

현장 “복잡한 절차, 수익성, 주무관청 전문성 부족 등이 사업 추진 걸림돌”

생활SOC 민간투자사업 관련 애로사항에 대한 설문조사를 수행한 결과, 제도 및 투자 환경 측면의 주요 애로사항으로 사업규모 대비 추진절차 복잡, 경제적 타당성 확보의 어려움, 중장기적 측면의 재정부담이 도출되었다. 주무관청 측면의 애로사항으로는 주무관청의 전문성 부족, 공공과 민간 간 분쟁 발생에 대한 부담, 다수 주무관청 간 협의의 어려움이 있는 것으로 확인되었다.

애로사항이 예상되는 사업 단계로는 ‘사업추진단계’를 가장 많이 꼽았다. 사업추진단계의 주요 애로사항으로는 복합화 사업 추진 시 다수 주무관청 간 협의의 어려움, 일부 유형의 경제성 분석 방법론 부재 등 분석의 어려움, 사업규모 대비 고시/공고/협상의 기간이 긴 점 등이 언급되었다.

인식개선·전문성 강화, 제도손질 등 개선방안 요구 … 주무관청 역할도 강조

설문조사에서는 생활SOC 민간투자사업 활성화를 위한 개선방안으로 민간투자사업의 부정적 인식개선, 주무관청의 전문성 강화, 선도사업 및 정부고시사업의 적극적 추진 등이 언급되었다. 구체적으로 공무원은 주요 개선방안을 지원 컨설팅 강화, 인식개선 및 전문성 강화, 제도개선 순으로 제시하였으며, 전문가 및 민간사업자는 주무관청 전문성 강화, 선도사업 시행, 고시사업 활성화, 정보 공개 순으로 주무관청의 역할을 강조하였다. 또한 추진 단계별 주요 개선방안으로 투자유인 강화, 절차 간소화, 운영위험 경감 등의 제도개선 노력이 필요하다고 응답하였다.

서울시 민간투자사업 활성화 위해 사업구성·공공부문 9개 개선방안 도출

생활SOC 민간투자사업 활성화를 위한 개선방향은 인터뷰 및 설문조사 결과를 바탕으로 사업 추진절차 및 이슈를 고려하여 사업구성, 공공 부문으로 구분하였다.

사업구성 부문은 지역별 공급 상황에 따른 시급성을 판단하여야 하며, 민간사업자의 사업유인을 결정짓는 사업규모, 운영위험, 적정 사업유형, 추진방식, 수익성 개선 등을 종합적으로 고려해야 한다. 공공 부문은 주무관청의 전문성 확보와 사전 기획력 제고, 민간투자사업 추진 기간 단축이 주요 개선방향이다.

사업구성부문: 번들링으로 규모 확대 등 민간이 쉽게 사업 가능한 여건 조성

사업구성 부문은 민간사업자 유인을 위해 생활SOC사업 번들링을 통한 사업규모 확대, 수익형 및 임대형 민간투자사업 외에 혼합형·결합형 등 신규 민간투자사업 방식 활용, 정형화 사업에 대한 간이적격성조사 모델 적용으로 사업기간 단축, 신규유형 사업 발굴 등을 주요 개선방안으로 제시하였다. 또한 민간의 투자유인 증대를 위해 부대사업 및 부속사업 추진을 활성화하여 수익성을 보완하고 정부지급금을 절감할 수 있도록 관련 중앙 부처의 법·제도 개선 및 개별 사업법령에 대한 주무관청의 적극적 해석을 제시하였다.

공공부문: 컨설팅 지원조직 설립 포함 주무관청이 사업 주도할 역량 보유

공공 부문은 서울시 및 민간전문가 등이 주관하여 민간투자사업 활성화를 도모하고자 하는 서울민간투자사업포럼(가칭) 제안, 민간투자사업 관련 컨설팅 지원조직의 설립, 정부고시사업 확대, 토지 이용효율성 극대화를 위한 복합화 사업 확대, 공유지 및 추진사업 정보 공개를 주요 개선방안으로 제시하였다. 또한 적격성조사 기간 단축을 위해 정형화 시설 범위 확대, BTL사업(임대형민자사업)의 타당성 분석(적격성조사)에 대한 전문기관 업무범위 확대, 지방재정법 타당성조사 대상 제외 추진 등의 공공주도 노력이 요구된다.

[표 1] 서울시 생활SOC 민간투자사업 활성화 방안

구분	활성화 방안	
사업 구 성 부 문	사업규모 확대 (번들링)	<ul style="list-style-type: none"> - 복수 부지를 활용한 번들링으로 사업규모를 확대 - 단일 부지에서의 복합화 사업 추진을 통해 사업규모를 확대
	신규 민간투자사업방식 추진 검토	<ul style="list-style-type: none"> - 소규모 생활SOC 복합화를 고려한 혼합형 또는 결합형 민간투자사업 추진방식 검토
	사업기간 단축을 위한 정형화 사업 적용	<ul style="list-style-type: none"> - 민간투자사업기본계획 107조의 정형화 사업에 생활SOC 사업 중 정형화된 사업을 반영하여 간이적격성조사 모델 적용이 가능하도록 추진
	부대사업 및 부속사업 추진 활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 부대사업 및 부속사업의 추진을 통해 민간사업자 사업수익성 증대 및 정부지급금 절감이 가능하도록 제도적 보완 - 부속사업 활성화를 위해 관련 법령 및 제도 명문화 및 주무관청의 개별 사업 법령에 대한 적극적 해석 필요 - 부대사업 관련 공유재산법의 '총사용가능기간' 연장 등
	신규유형 사업 발굴	<ul style="list-style-type: none"> - 생활 밀접형 기술 혁신 등 대내외 여건변화를 반영한 새로운 유형의 생활SOC사업 발굴 필요 예) 스마트 입체교통도시 구축을 위한 모빌리티 허브 시설, 공원·야외 체육시설 등 활용한 공동집배송 시설
공공 부 문	서울민간투자사업포럼 (가칭) 제언	<ul style="list-style-type: none"> - 1단계: 서울시 및 민간전문가 등이 주관하는 시 차원의 포럼을 운영하여 민간투자사업 활성화를 위한 지속적인 이슈 조성 및 선도사례 발굴 - 2단계: 자치구 또는 권역 내 서브 포럼을 운영하여 소규모 생활SOC 등 민간투자사업 대상 시설 발굴 및 활성화
	지원조직 설립(컨설팅)	<ul style="list-style-type: none"> - 민간투자사업 관련 컨설팅 (지원)조직을 서울시 내부에 설치 - 서울공공투자관리센터 기능 확대(사전컨설팅 업무 신설)
	공공 주도 민간투자사업 활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 정부고시사업 확대 - 복합화(토지 이용성 극대화) 사업 확대 - 공유지 및 추진사업 정보 공개
	적격성조사 기간 단축을 위한 제도 개선 추진	<ul style="list-style-type: none"> - 정형화 시설 범위 확대 - BTL사업의 타당성분석(적격성조사) 기관 확대 - 지방재정법 타당성조사 대상 제외 추진