

민간투자사업 부대사업, 본사업과 같은 유형 공유지 활용 등 3개 방법으로 부지확보 가능

부속·부대사업, 본사업 사용료 인하가 목적 ... 서울시 실적은 거의 전무

민간투자사업에서 부속 및 부대사업을 추진하는 가장 중요한 목적은 시민에게 본사업의 서비스를 더 낮은 사용료로 제공하는 것이다. 그러나 서울시에서 추진된 부대사업은 시행 사례가 없고, 본사업 일부로 추진되는 부속사업은 편의시설과 같은 경미한 규모로 추진되어 큰 도움이 되지 못한다. 결국 인프라 서비스의 적기공급, 양질의 서비스 제공, 저렴한 사용료 유지를 동시에 달성해야 할 서울시는 재정으로 충당하는 부분이 커지며 항상 재정적 부담을 갖게 된다.

서울시는 높은 이용수요, 양질의 교통 인프라, 시민의 경제적 능력 등 부속·부대사업 추진에 긍정적인 사업 여건을 갖추고 있지만, 다른 한편으로는 지가가 높고 가용부지도 찾기 어려운 제약조건 등 부정적인 사업 여건 때문에 부속·부대사업이 추진되기 어려운 것이 현실이다. 이 연구의 결과를 활용해 서울시 재정부담을 줄이는 방안으로 직접적인 재정지원 대신 부속 또는 부대사업 추진을 유인한다면 본사업의 사용료 인하에도 도움이 될 것이다. 또한 수익성 향상으로 시민에게 다양한 서비스를 제공하는 민간투자사업이 활성화된다면 서울시민의 복지 향상에도 기여할 것이다.

이 연구, 부속·부대사업의 활성화 위해 전문가 인식·적합한 유형 분석

이 연구에서 민간투자사업 참여 전문가를 대상으로 수행한 인식조사 결과, 서울시 민간투자사업의 부속 및 부대사업을 활성화하기 위해서는 민간투자 제도개선과 더불어 서울시에서 사업을 추진하기에 적합한 부속·부대사업의 사업유형 발굴 및 부정적인 여건 해소가 필요한 것으로 나타났다. 특히 부속 및 부대사업의 인·허가 불확실, 수요 위험, 초과수익 환수, 시설유형 제한과 같은 제약요인을 해소하기 위한 제도개선이 필요하다.

부속·부대사업 위험-수익배분, 민간사업자 유인할 수준으로 개선 필요

민간사업자가 사업을 추진할 때 가장 중요한 요소는 사업위험과 수익성인데, 부속·부대사업의 수익은 본사업보다 크지 않고 사업위험은 본사업보다 크다. 그 이유는 먼저 사업유형이 정해져 있어 수익성 높은 사업을 발굴할 수가 없다. 둘째, 부속·부대사업의 수익은 사전 확정해 본사업의 사용료 인하에 사용되고, 예상만큼 수익이 발생하지 않으면 그 차이는 민간사업자가 손실을 감수해야 한다. 셋째, 추정수익보다 많은 초과이익이 발생할 경우 초과분의 대부분을 정부가 환수한다.

이 연구의 인식조사 결과에 따르면 민자사업 참여자는 초과 이익은 정부보다 민간이 더 높은 비율로 가져가는 것이 적정하다고 인식하고 있다. 따라서 정부는 이러한 점을 실시협약 체결을 위한 협상에서 참고하되, 특혜시비가 발생하지 않도록 적절한 합의점을 도출할 필요가 있다. 정부와 민간의 수익배분 구조 외에도 관련 기관과의 협의, 인허가 처리, 부대사업의 용지보상 업무 등에 정부의 추가적인 지원이 필요한 것으로 나타났다.

선호하는 부대사업, 본사업이 철도 때 주차장 같이 본사업과 같은 유형

민간사업자가 서울시에서 선호하는 본사업별 부속·부대사업을 서울시 사업 여건을 고려하여 분석하였다. 특히 부속사업은 본사업 시설을 활용하거나 주무관청이 인정하는 경미한 사업이기 때문에 시설유형에 대한 제약이 적으나, 부대사업은 시설규모, 시설유형 제한, 지리적 위치 등의 제약이 있으므로 본사업의 유형별로 부대사업을 검토하였다. 서울에서 민간참여자들이 선호하는 본사업은 교통시설, 환경시설, 주택, 문화 및 체육 시설 등이며, 본사업과 함께 추진하고 싶은 부대사업은 주택, 주차장, 신·재생에너지 시설, 문화 및 체육, 옥외광고물 순으로 도시환경에서 수익성이 높은 시설들이었다. 여기서 선호하는 본사업과 부대사업의 조합을 살펴보면 도로, 철도, 주차장의 교통시설을 본사업으로 할 때는 부대사업으로 주차장을 선호하고, 문화·체육시설이 본사업일 때는 부대사업으로 문화·체육시설을 선호하였다. 결국 부대사업으로 본사업과 동일한 유형을 선호하는데, 그 이유는 본사업 이용자가 본사업뿐만 아니라 부대사업도 이용할 수 있으므로 수요측면에서 시너지 효과가 있고 동일 유형의 시설로 부대사업을 시행할 때 사업성 분석, 인·허가, 사업 민원에 유리하여 사업위험을 줄일 수 있기 때문이다.

부지확보 가능한 부대사업 유형: 공유지 활용, 시설복합화, 첨단기술사업

서울의 사업 환경에서 민간투자사업 참여자가 원하는 부대사업을 활발하게 추진하기 위해서는 부지확보 및 높은 용지보상비 문제가 해소되어야 한다. 서울시 여건과 제도 하에서 추진 가능한 부대사업 유형은 공유지를 활용하는 방안, 기존 건축물 및 시설에 복합화하여 추진하는 방안, 용지가 소요되지 않는 설비/시스템 구축 등 세 가지가 있다. 먼저, 공유지를 활용하는 방안이다. 부대사업을 공유지에 기부채납 방식으로 시행하면 용지보상비만큼 초기투자비가 감소하며, 이를 본사업 사용료 인하에 사용할 수 있으므로 공유지 활용의 타당성이 확보된다. 또한 부지를 확보하지 못하거나 매입과정에서의 비용 상승 문제, 부대사업의 일정관리 위험, 토지 매입업무 등을 줄이는 장점이 있다. 다만, 공유지 활용의 실효성을 높이기 위해선 주무관청에서 부대사업 시행요건인 ‘지리적으로 본사업과 근접한 지역’이라는 단서 조항을 ‘본사업이 위치한 동일 행정동 및 행정구’로 넓게 해석할 필요가 있다.

두 번째, 공유지를 활용할 때 나대지에 본사업과 부대사업을 복합화하여 계획하거나, 이미 시설이 설치되어있다면 기존 건축물 및 시설에 복합화하여 부대사업을 추진하는 방안이다. 특히 노후 공공건축물이 많은 서울시 특성상 리모델링 및 재건축 사업을 적기에 추진하기 위해 민간투자방식을 고려할 수 있는데, 이때 부대사업으로 노후화된 기존 시설들과 복합화할 수 있다. 한편 공유지를 활용하거나 공공시설과 복합화하는 부대사업의 경우 사유지에서 시행되는 사업보다 공공의 목적에 부합하거나 본사업 시설과의 연계성이 높아야 한다. 사업의 수익성만을 목적으로 하여 부대사업을 시행하면 시민과 이용자에게 부정적인 영향을 주거나 민원 발생을 초래하여 사업추진이 난관에 봉착할 수 있다.

세 번째, 디지털 옥외 광고사업, 전기버스 무선충전사업, 스마트 공동체 에너지 관리 사업, 도심항공교통(UAM) 등 용지가 소요되지 않는 첨단기술(사물인터넷(IOT) 센서, 빅데이터 등)을 활용한 부대사업의 추진이다. 그러나 이러한 새로운 유형의 사업은 현재 관련법이 마련되지 않았거나 민간투자법상 추진 가능한 사업유형에 포함되어 있지 않다. 향후 계속해서 첨단기술을 활용한 사업이 나타날 것이므로 부대사업에 대해서도 민간투자법 내 부대사업 대상시설을 추가 지정하거나 시설범위를 포괄주의로 변경하는 방안을 검토하는 것이 필요하다.