

서울시 투자심사 경제성 분석 가이드라인 연구

개정2판

3

행정·공공주택·
산업



박영민 윤형호 지음



서울연구원
The Seoul Institute

서울시 투자심사 경제성 분석 가이드라인 연구

개정2판

3.



서울연구원
The Seoul Institute

행정·공공주택·산업

행정 · 공공주택 · 산업

연구책임

박영민 서울공공투자관리센터 조사1팀장

윤형호 서울공공투자관리센터 소장

연구진

장경원 서울공공투자관리센터 연구원

어한나 서울공공투자관리센터 연구원

김나리 서울공공투자관리센터 연구원

외부 연구진

유승훈 서울과학기술대학교 교수



서울시 투자사업 특성을 반영하여 적용성 높은 가이드라인으로 개정

서울시 투자심사 경제성 분석 가이드라인 연구는 투자사업 계획을 객관적이고 일관성 있게 평가하는 기준인 동시에 사업부서 담당자가 사업을 보다 착실하게 준비할 수 있도록 하는 지침이다. 하지만 기존 가이드라인 연구는 센터가 서울시 투자사업에 대한 평가 경험이 부족한 설립 초기에 작성되어 서울시 투자사업의 특성을 반영하는 것에 한계가 있었다. 이에 이 가이드라인 연구에서는 센터 설립 이후 서울시 투자심사에 의뢰된 일반행정, 공공주택 및 산업 분야 투자사업의 투자심사 결과와 센터의 타당성검토 결과 등을 분석하여 해당 사업 분야별 가이드라인을 개정 제시하였다.

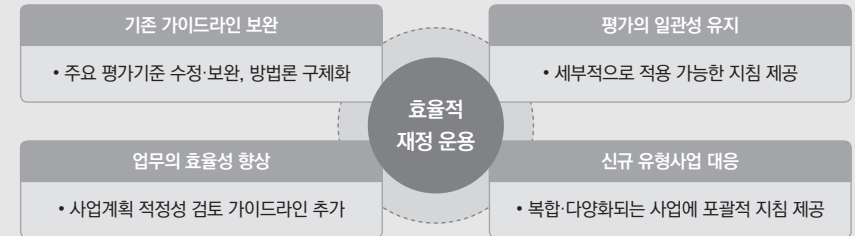
[그림 1] 가이드라인 분야 구분 및 서울시 사례 분석

일반행정 분야	공공주택 분야	산업 분야
<ul style="list-style-type: none"> 투자심사 의뢰사업 105건 센터 검토사업 87건 	<ul style="list-style-type: none"> 투자심사 의뢰사업 19건 센터 검토사업 19건 	<ul style="list-style-type: none"> 투자심사 의뢰사업 88건 센터 검토사업 61건

사업계획 검토 가이드라인을 추가하여 심사의 객관성과 실용성 제고

일반행정, 공공주택, 산업 분야 투자사업 대부분은 시민의 삶과 밀접해 경제성 분석 결과보다 정책적 타당성이 사업추진 의사결정에 큰 영향을 미치는 사업이다. 이러한 투자사업의 특성을 고려한 가이드라인을 마련하고자 이 연구에서는 기존의 비용·수요·편익분석 등 이론적·개념적인 가이드라인 범위를 넘어 객관적이고 실용적인 가이드라인을 제시하고자 하였다.

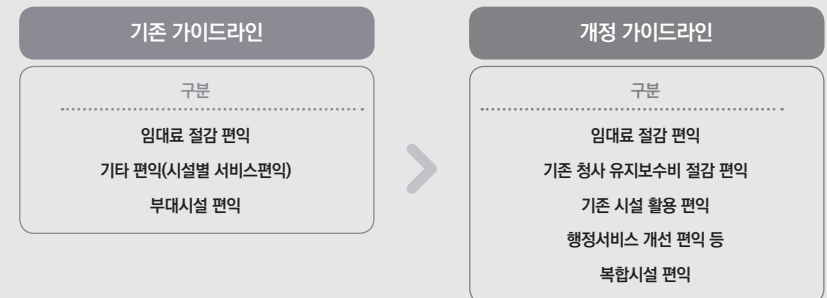
[그림 2] 연구의 목적 및 방향



일반행정 분야: 이전 사업 중심의 편익 검토로 적용성 높여

기존 가이드라인의 일반행정 분야 편익 추정 방법은 이전(transfer) 사업 위주인 서울시 공공청사 사업에 적용하는 데 한계가 있었다. 이에 이 가이드라인에서는 기존 사업의 평가 결과 등을 바탕으로 사업 미시행 대안(without case)을 리모델링 사업 방식으로 설정하여 편익을 추정하는 등 편익 검토 방안을 개선하였다. 또한 기회비용 적용 기준이나 분석 예시 등을 함께 제시하여 경제성 분석의 일관성을 높이고자 하였다.

[그림 3] 일반행정 분야 사업의 편익 항목 변화



일반행정 분야: 이전 사업, 복합청사, 리모델링 등의 사업 특성을 반영

이 가이드라인 연구에서는 일반행정 분야 투자사업을 ① 시·자치구 본청 및 의회 청사, ② 주민센터 및 자치회관, ③ 기타 복합시설 등(어린이집 포함)의 세 가지 유형으로 구분하여 검토하였다. 사례로 검토한 공공청사 사업 중 이전(transfer) 사업은 86%, 복합청사는 57%, 리모델링 사업은 30% 수준으로 나타났다. 이러한 공공청사 사업의 최근 경향을 고려하여 사업계획 및 비용 검토의 기준을 개정·제시하였다.

[표 1] 일반행정 분야 사업의 사업계획 및 비용 검토 가이드라인 범위

사업계획 적정성			비용 검토	
구분		내용	구분	내용
부지	일반 현황	부지 위치 및 주변 현황 검토, 경사도 및 필지 분할, 지장물 여부 등	공사비	공공청사 유형별, 복합 청사, 리모델링, 지하 주차장, 기타 공사비 단가 적용 기준
	토지이용계획	도시계획 관련 조례, 지역지구제 따른 제반 법규 등		
	교통환경	접근성, 차량동선, 대중교통 현황 등	보상비	보상비/공유재산가격 적용 기준
	외부공간	조경 및 주차장 조성계획, 옥외공간계획 등		
규모	시설별 구분	「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」 등	부대비	설계비 및 감리비 등의 산정 기준
시설	리모델링 가능 여부	청사시설 및 부지 현황, 물리적 여건 등		
	건축계획	위치 환경, 집합적 건축경관, 공공공간, 대지 단위 외부공간, 건물 저층부 등	기타 비용	철거비, 임차 청사 비용 등의 적용 기준
	주차장계획 등	「서울특별시 주차장 설치 및 관리 조례」 등		
	이전 청사 활용계획	기존 청사 매각 또는 다른 청사로 활용 등	운영비	인건비 및 일반관리비 계상 기준, 복합시설 운영비 계상 기준
운영	운영계획	청사 유지관리계획		

공공주택 분야: 다양한 공공주택 공급 정책에 맞춘 기준 제시

기존 가이드라인에는 공공주택 분야가 포함되어 있지 않았으나 서울시 공공주택 공급 정책 유형이 다양해지면서 가이드라인의 필요성이 제기되었다. 서울시는 2018년 이후 지속적으로 24만 호 이상의 공공주택을 추가 공급할 예정으로 해당 분야 투자 심사의 객관성과 일관성을 도모하고 효율성을 향상하도록 가이드라인을 제시하였다. 이 가이드라인 연구에서는 서울시 투자심사 사업의 특성을 고려하여 부지와 사업 규모가 결정된 개별단위 형태의 사업과 전체 예산만 결정된 프로그램 형태의 사업으로 구분하여 검토했다. 또한 필요에 따라 시가 건물까지 건축해 제공하는 전통적인 방식의 임대주택건설방식(행복주택)과 부지는 시가 보유하고 건물은 민간이 건축하여 임대하는 사회주택건설방식 등으로 구분하여 검토하였다.

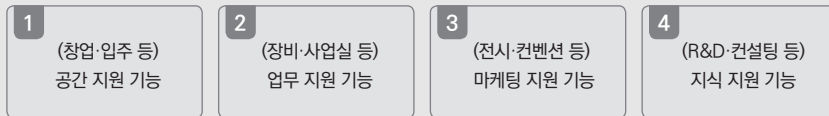
[표 2] 공공주택 공급 편익

구분		정의
입주자 부담	임대료	재무 수입 산정 방식과 동일
	임대보증금 (임대보증금 수입 + 임대보증금 이자 수입)	단 임대보증금 수입은 운영 첫 해에 편익으로 간주하고 운영 마지막 연도에 제외(반환)하는 방식으로 적용하며 임대보증금 이자수입은 계획에 따라 적용 여부를 판단
입주자 비부담	공공주택 공급 편익 (주택 공급 편익 + 주거안정 편익)	- 주변 주택 시세에서 입주자 부담 비용의 차이에 가계대출금리를 곱한 값을 운영기간 동안 반영 - 주변 주택 시세와 입주자 부담 비용의 차이를 내구연한 기간 동안 연간 등가화하여 적용
	복합시설 편익	근생시설, 공공청사, 어린이집 등 복합시설을 별도로 설치하는 경우 시설 유형에 따라 별도로 평가하여 반영 단 입주자를 위한 커뮤니티 시설 등은 공공주택 공급 편익에 포함되므로 별도로 추정하지 않음

산업 분야 사업: 비정형화·전문화·다양화되는 특성을 고려한 지원 기능별 접근

서울시 산업 분야 투자사업은 과거 산업단지 등 기초 인프라의 제공에서 최근에는 장비·연구 개발(R&D)·컨설팅 등 지원 기능의 제공으로 비정형화·전문화·다양화되고 있다. 또한 산업 분야 시설은 일반행정·문화·체육·복지 등 다양한 시설과의 복합개발이 증가하는 추세이다. 이러한 변화를 포괄적으로 검토하기 위해 이 가이드라인 연구에서는 기존의 시설 형태별 접근에서 나아가 기능별(지원 형태별) 접근을 통한 경제성 분석 방안을 마련하였다.

[그림 4] 산업 분야 시설의 지원 기능별 구분



산업 분야: 편익을 시설 유형에 따라 선택하도록 하여 범용성 향상

산업 분야 기존 가이드라인은 편익 추정 방법이 시설 형태별로 제시되어 기능이 복합된 사업에 적용하기에 한계가 있고, 센터 설립 초기에 작성되어 서울시 투자사업 경향의 반영이 미흡하였다. 이에 이 가이드라인 연구에서는 편익의 특징과 주체를 구분해 편익 항목을 추가로 제시하고 기능별로 편익 항목을 선택하도록 구성하였다. 또한 신규 수요와 이전 수요를 구별하는 등 편익 추정 방식을 체계화하였으며, 편익을 보다 간소하고 효율적으로 추정하도록 하였다.

[그림 5] 산업 분야 시설의 편익 항목 변화

기존 가이드라인

시설 유형

편익 항목

산업단지

부가가치 창출 편익

집적 효과 편익

산업지원시설

-공용장비

-전시 및 컨벤션

공용시설장비의 기여

전시시설 편익

기업매출 증대

부가가치 창출 효과

산업문화시설

산업문화시설 편익

개정 가이드라인 (기능별 편익 적용)

시설 유형

편익 항목

① (창업·입주 등) 공간 지원 기능

가치창출형

이용자

부가가치 창출 편익

편의성/안전 제고 편익

② (장비·사무실 등) 업무 지원 기능

사업자

생산공간 임대료 수입 편익

부대시설 임대료 수입 편익

③ (전시·컨벤션 등) 마케팅 지원 기능

비용절감형

이용자

임대료 절감 편익

공용시설장비 이용료 절감 편익

제조원가/영업비용 절감 편익

④ (R&D·컨설팅 등) 지식 지원 기능

시민

피해비용 절감 편익

01

연구의 개요

1. 연구배경 및 목적	15
2. 연구범위 및 방법	18

02

행정 분야 가이드라인

1. 일반행정 분야 사업 개요	23
2. 사업계획 검토	35
3. 비용 검토	66
4. 수요 및 편익 검토	81
5. 재무성 및 경제성 분석 검토	97

03

공공주택 분야 가이드라인

1. 공공주택 분야 사업 개요	101
2. 사업계획 검토	112
3. 비용 검토	123
4. 수요 및 수입·편익 검토	131
5. 재무성 및 경제성 분석 검토	142

04

산업 분야 가이드라인

1. 산업 분야 사업 개요	147
2. 사업계획 검토	162
3. 비용 검토	179
4. 수요 검토	190
5. 편익 검토	208
6. 재무성 및 경제성 분석 검토	226

표·그림	228
------	-----

참고문헌	233
------	-----

01

연구의 개요

1. 연구배경 및 목적
2. 연구범위 및 방법



행정·
공공주택·
산업

01

연구배경 및 목적

- 개정 가이드라인 연구는 일반지침 외 5개 분야로 구성되며, 이 연구는 일반행정 분야, 공공주택 분야, 산업 분야를 대상으로 하는 3권에 해당
 - 해당 분야 투자사업 대부분은 자치단체 공공서비스를 제공하는 기반시설을 설치하기 위한 사업으로 시민들의 기본적인 삶과 밀접하게 연관
 - 특히 최근 정부의 자치분권 강화 기조로 향후 국가 사무 일부와 예산 등이 자치단체로 이양된다면 서울시가 추진하는 해당 분야 투자사업 수요도 증가할 것으로 전망되므로 이를 체계적으로 관리하기 위한 준비 필요

[표 1-1] 서울시 투자심사 가이드라인(개정판) 사업 분야 분류

분류	사업 분야					
권	1권	2권	3권	4권	5권	6권
대	일반	문화·체육	행정·산업	보건·복지	교통	환경
중	공통	문화·체육·도서관	행정·공공주택·산업	보건·복지	도로·주차장·보행	환경·상하수도·에너지·공원

- 일반행정, 공공주택, 산업 분야 재정투자사업의 유형은 다음과 같음
 - 일반행정 분야: 시·자치구 및 의회 청사, 주민센터, 공공업무 사업소 등(복합 시설인 어린이집 포함)
 - 공공주택 분야: 행복주택, 사회주택, 비용지원사업 등
 - 산업 분야: (창업·입주 등) 공간 지원 기능, (장비·사무실 등) 업무 지원 기능, (전시·컨벤션 등) 마케팅 지원 기능, (R&D·컨설팅 등) 지식 지원 기능
- 한정된 재원으로 다양한 행정서비스를 제공하고 시민의 눈높이에 맞는 공공 투자사업을 추진하기 위해서는 사업계획단계에서부터 충분한 준비와 엄격한 심사를 통해 사업추진의 효율성 향상이 필요

- 공공투자사업의 부실은 최초 투자비는 물론 운영비까지 막대한 재정 손실을 야기하는 만큼 계획단계에서부터 부실 예방이 최선
- 이에 2012년 지방자치단체 최초로 객관적·독립적 투자평가기관인 ‘서울 공공투자관리센터’를 설립해 공공투자사업을 보다 효율적으로 추진하기 위해 노력
- 서울시 투자심사 경제성 분석 가이드라인 연구는 투자심사 의뢰사업의 객관적이고 일관성 있는 평가와 동시에 사업부서 담당자가 사업을 보다 착실하게 준비할 수 있도록 도와주는 안내서와 같은 역할을 수행
- 가이드라인 연구는 분야별 투자사업의 적정 규모, 부지, 시설 및 운영 등의 사업계획 검토, 비용 추정, 수요·편익 추정 및 경제성·재무성 분석 등에 대한 분석 및 심사 기준 제공

[표 1-2] 서울시 투자심사 경제성 분석 가이드라인(기존) 현황

-
- 서울시 투·융자심사의 경제성 분석을 위한 가이드라인 연구 I ~ IV(2012)
 - 일반, 문화체육, 일반행정 및 산업, 보건복지(의료), 교통(주차장), 환경(에너지, 상하수도·치수)
 - 공동주차장 타당성분석을 위한 수요 및 편익 추정 연구(2013)
 - 서울시 투자사업 평가를 위한 보행시설 유형별 경제성 분석방안(2014)
 - 서울시 지방재정 투자심사 의뢰서 작성 가이드라인(2017)
-

- 서울공공투자관리센터는 2012년부터 총 7권 12개 분야 가이드라인을 작성해 제공하고 있으나 제도 변경, 정책환경 변화 등에 따른 개정이 필요
 - 제도 변경 관련: 사업계획 적정성 분석 도입, 사회적 할인율 변경, 건축·도시 계획 등 시설 투자 관련 법률 변경, 지방재정법 등 투자절차 변경, 시설별 설치·운영 관련 기준 변경 등에 대한 고려 필요
 - 정책환경 변화 관련: 도시재생사업 증가, 노후시설에 대한 개량사업 증가, 복합시설 사업 증가, 주거지원사업 다양화, R&D 지원 강화 및 산업지원 방식 다양화 등 공공투자사업이 점차 복잡·다양해지는 추세에 대한 고려 필요
 - 또한 기존 가이드라인에서 제공하지 않았던 분야의 가이드라인을 추가 제공하고 일부 미흡하거나 쟁점이 되는 주요 기준과 절차 등을 보완하여 사업 간 평가의 일관성 및 객관성 확보

- 해당 분야의 가이드라인 개정 목적은 크게 ① 기존 가이드라인의 보완, ② 사업 평가의 일관성 유지, ③ 사업부서 담당자의 업무 효율성 향상, ④ 새로운 유형의 투자사업 대응 등 네 가지로 구분
 - ① 기존 가이드라인 보완: 과거 서울시 투자심사와 센터의 평가 결과 등을 토대로 쟁점이 되는 주요 평가 기준들을 수정·보완하고, 기존 가이드라인에서 제공하지 못하거나 미흡했던 부분을 추가하거나 구체화한 지침을 제공
 - ② 사업 평가의 일관성 유지: 유사사업임에도 불구하고 평가자 또는 평가방법 등에 따라 결과가 달라지는 문제점을 보완하기 위해 가급적 세부적이고 현실적으로 적용 가능한 지침을 제공
 - ③ 사업부서 담당자의 업무 효율성 향상: 기존 가이드라인에는 없던 ‘사업계획 적정성 검토를 위한 가이드라인’을 추가해 제시하고, 구체적인 검토 예시 등을 포함해 사업계획 수립 시 참고할 수 있는 지침을 제공
 - ④ 새로운 유형의 투자사업 대응: 최근 행정서비스 수요의 다변화 요구에 따라 공공투자사업 역시 복합화·다양화하는 추세인 만큼 다양한 형태의 사업을 포괄할 수 있는 형태의 지침을 제공
- 가이드라인 개정의 궁극적인 목표는 결국 서울시가 추진하는 개별 공공투자사업의 경제성을 합리적으로 도출하여 정책 우선순위 결정 과정을 객관적으로 지원함으로써 서울시가 보다 효율적으로 재정 운용을 할 수 있도록 하는 것임
 - 이 가이드라인은 서울시의 40억 원 이상 모든 투자사업의 경제성, 사업계획 적정성 등을 검토하는 센터의 타당성검토는 물론 타당성조사, 타당성검증 등의 각종 재정투자사업 평가 기준 등으로 활용

연구범위 및 방법

1) 연구의 범위

- 이 연구에서는 일반행정 분야, 공공주택 분야, 산업 분야 등 세 개 분야 사업에 대한 ① 사업계획 적정성 검토, ② 비용 검토, ③ 수요 및 편익 검토, ④ 재무성 및 경제성 검토 등을 위한 가이드라인을 제시
 - 서울시 투자심사 결과 및 예산서 분류와 분야별 사업 지침 등을 토대로 해당 분야별 주요 대상 시설을 세분화하여 검토
 - 분야별 가이드라인은 투자심사 평가 기준 및 센터의 타당성검토 평가 항목 등을 토대로 구분
- 일반행정 분야 사업은 크게 ① 시·자치구 본청 및 의회 청사, ② 주민센터 및 자치회관, ③ 기타 복합시설 등(어린이집 포함)의 세 가지 시설 유형으로 구분하여 검토
 - 일반행정 분야 사업은 과거 서울시 투자심사 실적 등을 고려해 공공청사 사업을 기준으로 가이드라인을 검토하며, 이를 다시 청사의 규모, 청사의 활용, 관련 지침의 유무 등을 고려해 세 가지 청사 유형으로 구분하여 검토
 - 특히 신규 사업과 이전 사업을 구분하여 검토하고 리모델링 사업 및 복합청사 사업 등 다양한 추진 방식 등을 포함하여 검토
 - 또한 청사와 함께 복합시설로 가장 많이 추진되는 어린이집을 추가 검토
- 공공주택 분야 사업은 사업 방식이나 재정지원 등에 따라 사업 유형이 다양해 유형별 검토에 한계가 있으므로 각 검토 기준별로 필요에 따라 유형을 구분하여 가이드라인 제시
 - 공공주택 분야 사업은 사업 주체, 입주 대상, 사업 방식 등에 따라 다양하게 유형화되어 구분에 한계가 있으므로 대표적으로 최근 공급이 늘고 있는 ① 행복주택과 ② 사회주택 등으로 구분하여 검토

- 또한 공공주택 투자사업은 예산 확보를 위해 ③ 프로그램 단위로 투자심사에 의뢰하는 사업이 많으므로 필요에 따라 부지와 사업규모 등이 확정된 경우와 세부시설별 투자계획이 없는 경우 등으로 구분하여 검토

- 산업 분야 사업은 크게 ① (창업·입주 등) 공간 지원 기능, ② (장비·사무실 등) 업무 지원 기능, ③ (전사·컨벤션 등) 마케팅 지원 기능, ④ (R&D·컨설팅 등) 지식 지원 기능 시설 등 네 가지 유형으로 구분하여 검토
 - 서울시 산업 분야 투자사업은 과거 산업단지, 산업박물관 등의 문화시설과 같은 기초 인프라 중심의 투자에서 최근 창업센터, 첨단장비, R&D, 컨설팅 지원 등 산업지원 중심의 투자로 변화
 - 특히 공간·장비 지원, 마케팅 및 컨설팅 지원 등 다양한 정책수단(기능)이 복합한 사업이 증가했으며, 여러 산업이 융·복합된 사례가 증가
 - 이에 시설 형태별로 경제성 분석방법을 제공했던 기존 가이드라인의 적용에 한계가 있어 지원 기능 형태별로 시설 유형을 구분하여 검토
- 한편 이 연구는 가이드라인 연구의 통합 지침 성격인 '일반지침' 기준을 바탕으로 작성
 - 이 연구는 일반지침의 연속(series) 연구로 추진되는 분야별 지침에 해당
 - 따라서 이 연구에는 일반지침의 포괄적인 기준에 따라 분야별 사업의 구체적인 분석방법과 분석기준 및 예시를 제시
 - 일반지침과 검토 기준이 동일한 내용은 별도로 언급하지 않으며, 이 지침에서 별도로 언급하지 않는 사항은 일반지침을 참고

2) 연구의 방법

- 해당 분야의 기존 가이드라인 연구는 센터 설립 초기에 작성되어 서울시 공공 투자사업의 특성을 반영하는 것에 한계
 - 일반행정 분야 및 산업 분야 가이드라인은 일반지침에 포함되어 해당 분야 내용이 일부 제시되어 있으나 관련 이론을 중심으로 내용이 서술되어 있고 분석기준의 구체성도 부족하여 일관성 있는 검토에는 한계

- 특히 수요 및 편익 추정 부분 이외에 경제성 분석 결과에 영향을 미치는 비용, 사업계획 등 검토 기준과 공공주택 분야에 대한 검토 가이드라인은 전혀 제시되지 않음

- 이 연구는 쟁점 사항과 적정 기준 등을 도출하기 위해 서울시의 최근 5년간 투자심사 사업 중 센터가 타당성검토를 수행한 사업의 심사결과와 센터 검토 결과 등을 분석

- 일반행정 분야: 총 87건 (단독청사 34건, 복합청사 50건, 기타 3건)

- 공공주택 분야: 총 19건 (프로그램형 14건, 개별단위사업형 5건)

- 산업 분야: 총 61건 (예산 분류상 산업 분야 26건, 기타 35건)

- 분야별 구체적인 분석기준과 방법은 관련 지침연구 및 사례분석의 결과를 참고하여 제시하되 일반화가 어려운 기준 등은 적용 예시를 제시하여 사업계획 수립 또는 검토 시 참고할 수 있도록 제공

- 관련 기준이나 평가방법 등이 일반화된 경우 이를 우선 적용하고 별도의 기준이 없는 경우에는 과거 분석 사례 등을 토대로 서울시 관련 부서 협의, 전문가 자문결과 등을 수행하여 관련 기준 검토

- 한편 이 연구는 기존 가이드라인에 포함되지 않은 '사업계획 검토'를 추가하여 사업계획 적정성 평가 업무의 일관성 유지 및 사업부서 계획 업무 담당자의 업무 효율성 향상을 기대

- 사업계획 검토 가이드라인은 투자심사 의뢰서 구성에 따라 '사업여건 분석', '사업계획 분석'으로 구분하고, 서울시 투자심사의 쟁점 위주로 지침을 마련

- 사업여건 분석: ① 사업의 필요성 및 시급성, ② 사업추진의 적법성 및 관련 계획과의 연계성 등에 대한 검토 가이드라인으로 과거 사례 등을 토대로 사업 계획 시 유의점과 심사의뢰서 작성 시 참고 사항을 제시

- 사업계획 분석: ① 부지의 적정성, ② 규모의 적정성, ③ 시설계획의 적정성, ④ 운영계획의 적정성 등에 대한 검토 가이드라인으로 관련 법령 등에 따른 기준과 투자심사단계에서의 평가 기준 등을 제시

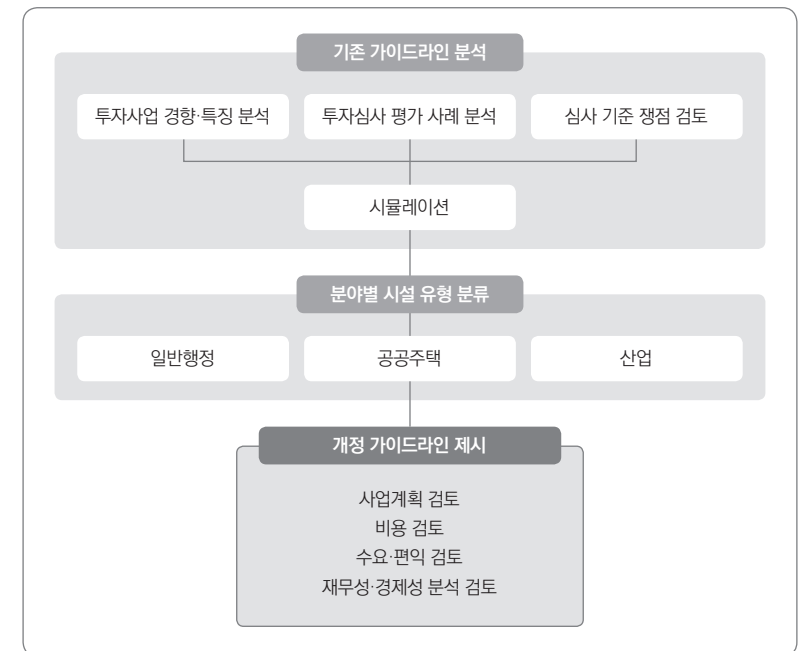
- 또한 가이드라인 연구결과를 과거 투자심사 사례에 적용해 분석하고 문제점을 개선하는 한편 사업 검토 시 참고할 수 있는 예시를 제공

- 이상에서 설명한 연구의 주요 내용을 토대로 연구방법과 범위를 정리한 표와 그림은 다음과 같음

[표 1-3] 연구 수행 방법

연구방법	주요 내용
문헌연구	<ul style="list-style-type: none"> • 분야별 기존 가이드라인 검토 • 분야별 서울시 정책 경향 검토 • 분야별 관련 법령 조사 • 경제성 분석 관련 지침(한국개발연구원, 한국지방행정연구원 지침 등) 및 선행연구 검토
경제성 분석 등 투자사업 평가 결과 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시 투자심사 결과 분석(일반행정, 공공주택, 산업 분야) • 센터 타당성검토 결과 분석
전문가 자문	<ul style="list-style-type: none"> • 비용 검토 • 수요·편익 검토 • 재무성·경제성 검토
서울시 협의	<ul style="list-style-type: none"> • 검토 기준 및 절차 관련 부서 협의
시뮬레이션(simulation)	<ul style="list-style-type: none"> • 개정 가이드라인 방법론의 실제 사례 적용

[그림 1-1] 연구흐름도



02

행정 분야 가이드라인

1. 일반행정 분야 사업 개요
2. 사업계획 검토
3. 비용 검토
4. 수요 및 편익 검토
5. 재무성 및 경제성 분석 검토



행정·
공공주택·
산업

01

일반행정 분야 사업 개요

1) 일반행정 분야 투자사업 유형

- 일반행정 분야 투자사업은 주로 시민들에게 행정서비스를 제공하기 위한 청사 등을 건립하는 사업으로 「지방자치단체 예산편성 운영기준」의 세출예산 기능별 분류 중 '010 일반공공행정' 분야에 해당하는 사업
 - '010 일반공공행정' 분야는 입법 및 선거관리, 지방행정·재정지원, 재정·금융, 일반행정 등의 부문 포함
 - 주요 투자사업과 관련된 업무는 입법 및 선거관리 부문에서의 의회청사 이전 및 개축, 일반행정 부문에서 청사 신·증축과 유지·보수, 공유재산 구입 등
- 「서울시 투·융자심사의 경제성 분석을 위한 가이드라인 연구 I (일반지침, 문화체육, 일반행정 및 산업)」(서울연구원, 2012)에서는 「지방자치단체 예산편성 운영기준」을 참고하여 행정 분야 사업을 공공청사와 교육시설로 구분
 - 공공청사는 공공업무를 수행하기 위해 설치·관리하는 국가 또는 지방자치단체의 청사¹⁾ 등을 의미하며, 교육시설은 공무원 교육 및 연수와 관련된 시설과 대학교의 본관이나 기숙사 등 교사시설을 의미
- 예산편성 기준에 따른 일반행정 분야 사업의 범위는 매우 포괄적이지만 관련 예산 대부분이 행정서비스 제공을 위한 일상적인 운영과 유지보수 등의 비용으로 투자사업은 청사의 신축 및 이전 등과 관련된 업무가 대부분
 - 서울시 투자심사지침에 따라 보조금 및 교부금 업무인 '013 지방행정·재정지원'과 '014 재정·금융' 부문 예산과 단순 장비 구입 및 유지보수와 같은 일상 경비 업무 관련 비용 등은 투자심사 대상사업에서 제외

1) 「도시·군 계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제94조

[표 2-1] 행정 분야 사업의 예시

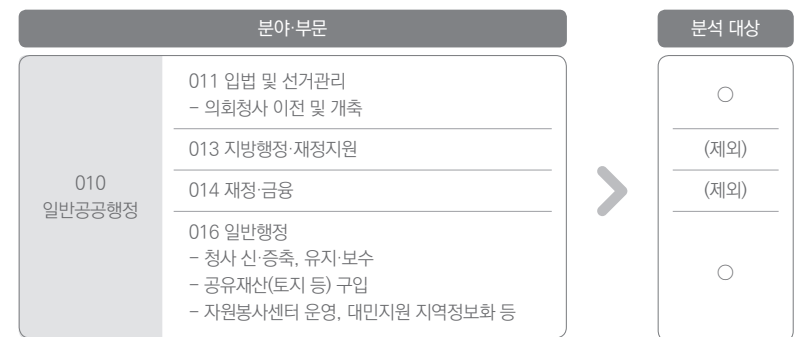
분야	부문	부문 해당 업무	정책사업 유형화(예시)
010 일반 공공 행정	011 입법 및 선거관리	<ul style="list-style-type: none"> 입법기관에 의한 입법, 재정, 의정 관련 업무 및 선거의 공정성 제고를 위한 제반 선거관리 업무 의회비, 의회사무처(국·과) 운영경비 의원상해부담금 의회청사 이전 및 개축 의회관용 차량 구입, 의회장비 보강 (제외) 대통령선거, 국회의원선거, 선거관리위탁금 등 선거사무 위탁을 받아 수행하는 사무	지방의회 운영 지원 공정한 선거관리
	013 지방행정·재정지원	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 계층 간 일반적 성격을 띠며 특정 기능으로 분류되지 않는 것 지자체 경상·자본보조금 : 보조금 해당 사업은 사업의 성격에 따라 해당 분야로 분류 징수·조정교부금 재정·세정업무 등 	수입 관리, 재정 운영 재정 지원
	014 재정·금융	<ul style="list-style-type: none"> 다른 분야에 속하지 않는, 지자체에서 유상으로 차입한 부채의 인수·공모 및 이자금액의 상환과 관련된 일반적인 업무 중앙정부 등 기관으로부터의 차입금 지방채 등 국내차입금 및 국외차입금상환, 상환이자 등 융자 및 출자 기금회계 예치금 	부채 상환 해외채 채무 관리 지방재정·금융 등 기타 지역개발기금 관리
	016 일반행정	<ul style="list-style-type: none"> 지자체가 수행하는 일반적인 행정수행 업무로서 다른 분야·부문에서 규정하지 아니한 것 청사 신·증축, 유지·보수 공유재산(토지 등)구입 자산 및 물품 취득 관용차량 구입 및 관리 전산장비 보강 및 유지관리 정보통신, 정보화, 전파 관리 관련 업무 기타 기관 운영을 위한 경상적 경비 등 지방행정 홍보활동 일반행정 관련 학술용역 자치경영 연구 및 용역, 지역 연구원 육성 일반 국제교류협력 업무(자매결연 등) 공무원교육경비(교육·고시, 자체 위탁교육, 해외교육, 능력 개발비) 선거위탁사무 : 대통령선거, 국회의원선거, 선거관리위탁금 등 주민등록제도 운영, 호적제적부 전산화사업 자원봉사센터 운영, 대민지원 지역정보화, 정보통신기반 구축 (제외) 지적, 지적정보화사업, 도로명주소사업, 옥외광고물 (142 지역 및 도시), 도서관, 문예회관, 복지관 등 사업소의 증축·유지보수는 해당 부문에 포함 	지방행정 역량 강화 지방공무원 육성 지방공무원교육원 운영 주민자치기반 강화 주민행정 편의 도모 청사운영

자료: 행정안전부, 2018, 「2019년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」, 59쪽.

2) 서울시 일반행정 분야 투자사업 고찰

- 서울시 투자심사에 의뢰된 각 사업의 객관적이고 일관성 있는 평가를 위하여 센터에서 수행한 타당성검토 결과 등을 토대로 일반행정 분야 투자사업의 사업 계획, 비용, 수요, 편익 및 경제성 분석 등의 쟁점을 분석
 - 기존 지침인 「서울시 투·융자심사 경제성 분석을 위한 가이드라인 연구 I (일반행정, 문화체육, 산업)」(서울연구원, 2012) 및 한국개발연구원, 한국지방행정연구원 지침 등의 선행연구를 검토
 - 센터의 투자사업 평가 경험을 바탕으로 최근 서울시의 일반행정 분야 투자사업에 대한 경제성 분석 등을 고찰하여 서울시 사업에 적합한 투자심사 평가 방법을 검토
- 서울시 일반행정 분야 투자사업 현황을 토대로 '010 일반공공행정' 분야 사업 중 '011 입법 및 선거관리'와 '016 일반행정' 부문의 청사 신·증축 업무, 즉 '공공청사' 사업을 대상으로 한정하여 검토
 - 개정 가이드라인 대상은 '011 입법 및 선거관리' 부문 의회청사 이전 및 개축과 '016 일반행정' 부문 청사 신·증축과 유지·보수, 자원봉사센터 건립 등
 - 한편 '016 일반행정' 부문에 공무원 교육과 관련된 사업이 포함되나 행정시설 과의 수요 및 편익 추정방법이 상이하여 개정 가이드라인에서 제외

[그림 2-1] 서울시 투자심사 일반행정 분야 사업 검토 범위



(1) 서울시 일반행정 분야 투자사업 심사 현황

- 서울시 투자심사에 의뢰된 일반행정 분야 투자사업은 2012년부터 2018년 11월 말 기준 총 105건으로 연평균 17건²⁾ 수준
- 총 105건의 의뢰사업 중 센터가 타당성검토를 수행한 사업은 총 87건으로 매년 14건 수준

[표 2-2] 서울시 일반행정 분야 투자심사 의뢰 및 센터 검토 사업

(단위: 건)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	계
의뢰사업	7	20	15	12	15	18	18	105
검토사업	5	19	12	10	12	17	12	87

- 센터가 검토를 수행한 사업을 기준으로 서울시의 일반행정 분야 투자사업 중 공공청사 사업이 83%로 대다수
- 공공청사 중에서도 주민센터 이전·신축 또는 재건축 등 동청사 관련 사업이 54건, 전체 약 62% 수준으로 매년 10건 내외 추진
- 서울시의 행정동이 424개에 달하고, 2015년부터 시행된 '찾아가는 동주민센터 사업'(이하 찾동 사업) 등으로 동청사 기능이 증가하고 있음을 감안할 때 동청사 관련 사업은 지속적으로 증가할 것으로 판단
- 기타 사업에는 대학교시설, 공무원과 시민을 대상으로 하는 교육시설, 마을 활력소 등 주민커뮤니티 시설 형태의 주민자치기반 강화 사업 포함

[표 2-3] 서울시 일반행정 분야 투자심사 사업 유형별 구분

(단위: 건)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	계
공공청사	4	15	11	9	10	13	10	72
시청사	-	-	1	-	1	-	-	2
구청사	-	2	-	1	3	2	1	9
동청사	4	11	9	6	5	10	9	54
의회청사	-	-	-	-	1	-	-	1
사업소 등	-	2	1	2	-	1	-	6
기타	1	4	1	1	2	4	2	15
합계	5	19	12	10	12	17	12	87

2) 2012년 제4차(9월) 투자심사(센터 검토 이후)부터 2018년 투자심사까지 결과를 포함

- 또한 일반행정 분야 투자사업의 대부분은 기존 시설의 노후나 공간 협소 등을 이유로 재건축 또는 이전 신축하는 이전 사업으로 약 86% 수준

[표 2-4] 서울시 일반행정 분야 투자심사 사업 신규/이전 사업 구분

(단위: 건)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	계
신규	-	2	2	2	2	2	1	11
이전	5	16	10	8	10	15	11	75
기타 ¹⁾	-	1	-	-	-	-	-	1
합계	5	19	12	10	12	17	12	87

주: 기타는 단순 부지매입사업

- 한편 일반행정 분야 사업은 시설을 복합하여 추진하는 경우가 전체 사업 중 절반 이상인 57% 수준
- 서울시는 청사 건립 등을 위한 토지 확보가 쉽지 않기 때문에 이용 가능한 부지를 보다 효율적으로 활용하기 위해 시설을 복합하여 건립
- 시설이 복합된 사업을 살펴보면 대표 시설 외에 최소 1개에서 최대 6개의 시설로 복합되었으며, 가장 많이 복합된 시설로는 보육시설인 어린이집으로 분석

[표 2-5] 서울시 일반행정 분야 투자심사 사업의 시설 복합화 여부

(단위: 건)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	계
단독	-	7	4	5	6	9	3	34
복합	5	10	8	5	6	8	8	50
기타 ¹⁾	-	2	-	-	-	-	1	3
합계	5	19	12	10	12	17	12	87

주: 기타는 단순 부지매입 및 정비건축사업

(2) 서울시 일반행정 분야 투자심사 결과 검토

- 일반행정 분야 투자사업의 서울시 투자심사 통과율은 68% 수준으로 다른 분야 대비 다소 낮은 수준이며, 이는 정책적 타당성만을 근거로 충분한 준비 없이 심사를 의뢰했다가 심사과정에서 철회·반려하는 사업 비중이 높기 때문으로 판단
- 일반행정 분야 사업은 경제성 분석 결과에 상관없이 관련 법령에 따라 반드시 추진되어야 하는 사업이 대부분으로 시설 규모, 비용계획, 재원조달계획과 같은 계획적인 측면이 심사의 주요 쟁점
- 단 일부 복합청사사업은 수요·편익 및 경제성 분석의 결과가 주요 쟁점

[표 2-6] 서울시 일반행정 분야 사업의 투자심사 결과

(단위: 건)

구분	적정	조건부 적정	재검토	기타(철회, 반려)
사업 건수	22	37	14	14

- 한편 일반행정 분야 사업에 대한 센터의 타당성검토 결과 사업계획 적정성 분석 결과는 조건부 적정 또는 부적정 비율이 다소 높고, 경제성 분석 결과는 센터의 분석 결과가 사업부서 제시 대비 크게 낮은 것으로 분석
- 2016년부터 센터가 분석한 일반행정 분야 사업의 사업계획 적정성 검토 결과 부적정 또는 조건부 적정인 사업이 다수³⁾에 해당
- 센터의 사업계획 적정성 분석 결과 부적정 또는 조건부 적정 사유의 대부분은 시설 규모 과다와 재건축 시기(준공 후 30년) 미도래, 복합시설에 대한 검토 부족 등의 사업계획 미흡과 관련

- 일반행정 분야 사업은 경제성 분석 결과가 투자심사에 큰 영향을 미치지 않으나 사업부서와 센터의 분석 결과에 큰 차이가 있어 해당 연구를 통해 분석기준 등의 명확한 정리가 필요

[표 2-7] 서울시 일반행정 분야 사업의 센터 타당성검토 결과

분야	사업계획 적정성 분석(건)			경제성 분석(B/C)	
	적정	조건부 적정	부적정	시	센터
일반행정 분야	8	23	10	1.59	0.85

- 일반행정 분야 투자사업 대부분이 공공청사로 경제성 분석 결과보다는 사업계획의 적정성 여부가 의사결정의 중요한 판단 기준인 만큼 센터의 타당성검토에서도 사업계획과 관련된 의견 비중이 높은 것이 특징
- 사업의 부지 적정성, 시설 규모, 비용, 운영계획 등의 사업계획과 관련한 전반적인 내용은 물론 복합청사계획에 따른 동선, 주차장 이용, 옥외공간 활용 등 시설계획과 관련한 쟁점이 다수 지적
- 복합청사는 수요 산정과 운영계획에 대한 쟁점이 많았으며, 복합시설별로 수요 검토가 이루어져야 함에도 검토가 미흡한 경우와 별도로 운영계획을 수립하지 않는 경우가 다수
- 한편 수요·편익 및 경제성 분석 부분에서는 청사시설과 관련된 쟁점보다는 복합시설과 관련된 쟁점이 많았으며, 복합시설의 수요 및 편익 추정 방법에 대한 의견 비중이 높은 것이 특징
- 청사에 복합되는 시설별 건립 목적과 특징 및 운영계획 등에 따른 이전 수요의 구분, 편익 항목의 식별 등 수요·편익의 추정 방법과 관련한 쟁점이 다수 지적
- 또한 경제성 분석 시 기회비용의 반영 여부에 대한 의견 역시 높은 비중을 차지

3) 센터는 2016년부터 타당성검토에서 사업계획 적정성을 포함해 분석

[표 2-8] 서울시 일반행정 분야 투자사업에 대한 센터 타당성검토 주요 의견

구분	센터 타당성검토 주요 의견
사업계획	<ul style="list-style-type: none"> • 사업계획 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 재건축 기준에 미달하여 청사건립지원사업에서 제외(재원조달계획 미흡) - 청사 이전의 필요성 및 당위성이 모호(정책적 필요성만을 강조) - 기존 청사의 이용실적이나 주민 민원 등의 계량분석이 부재하거나 복합시설 등에 대한 공청회 등의 사전절차가 부재하는 등 공급검토 미흡 - 사업 목적에 맞는 시설기능, 역할, 공간 활용계획 등 구체적인 계획 미수립 - 주변의 유사시설(공공, 민간) 현황 조사 등이 반영된 세부시설계획 미수립 - 기존 유사시설의 통합이전 시 시설 집적으로 인한 시너지 효과 검토가 미흡 • 운영계획 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 복합시설별 운영 주체, 운영비 조달 방안 등 운영계획이 부재 - 복합시설의 운영프로그램 구체화 미흡 • 리모델링 가능성 검토 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 리모델링 가능 여부에 대한 검토 누락 또는 부실한 검토
비용	<ul style="list-style-type: none"> • 사업비 기준 미준수 <ul style="list-style-type: none"> - 공사비 책정 가이드라인 준수 필요 - 복합된 시설별 공사비 및 운영비 산정이 미흡 - 리모델링에 신축 단가를 적용 - 주차장 공사비 단가 산정 검토 미흡 • 운영비 추정 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 시설 운영비 추정 미흡 - 복합시설별 운영비 검토 필요 • 사업 특수성에 따른 기타 비용 미반영 <ul style="list-style-type: none"> - 도서구입비, 어린이집 장비비 등 반영 미흡 - 청사 이전비 및 임시청사 비용 등 반영 미흡
수요·편익	<ul style="list-style-type: none"> • 수요 산정 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 별도의 수요 검토 없이 부지 규모의 최대 가능한 시설면적 규모로 공급을 계획 - 주민 커뮤니티시설 및 문화·체육·복지시설 등 편의시설은 주변의 유사시설 운영 결과 등을 토대로 수요조사 결과를 제시할 필요 - 수요조사가 미흡하여 사업추진의 당위성 및 시설계획의 타당성 판단이 곤란 - 복합시설별 수요 추정이 필요하나 누락되었거나 대표 시설의 수요만 제시된 경우 - 신규 수요와 이전 수요를 미구분 • 편익 산정 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 편익 항목 식별 부적절 - 이전 및 통합 시 이전 편익 제외 필요 - 주변지역 부동산 가격 상승 등의 파급효과는 편익에서 제외
재무성·경제성 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 재무성·경제성 분석기준 관련 <ul style="list-style-type: none"> - 토지의 기회비용 및 잔존가치 반영 기준 불일치 - 공유재산가치 미포함 - 수익사업이 포함된 경우 재무성 분석 결과를 포함해 제시 필요

(3) 서울시 일반행정 분야 투자사업 고찰 시사점

- 공공청사⁴⁾의 용도가 기존의 일방적인 행정 관리와 정책 전달을 위한 시설에서 시민들이 함께 이용하는 시설로 용도가 변화되면서 복합화·대형화되고 추진 방식이 다양화되는 추세
 - 복합시설 대상도 어린이집에서부터 노인요양원까지 문화, 복지, 체육, 주거 등 분야 다양
 - 추진 방식도 재정투자, 위탁개발, 민간투자 방식 등으로 구분되며, 운영 방식도 복합시설 등에 따라 직영, 위탁, 임대 등으로 구분
- 또한 기존 청사의 노후와 기능 확장에 따른 공간 부족 등을 이유로 이전 사업이 크게 증가하는 추세이며 노후청사의 재건축 활성화 계획에 따라 노후청사 이전 사업은 더욱 증가할 것으로 판단
 - 2018년 11월에 발표⁵⁾된 지역밀착형 생활 SOC 투자 확대방안에는 노후 주민 센터 등을 이용해 복합커뮤니티센터 개발을 유도하는 등 노후청사를 활용한 복합개발사업을 적극 추진할 계획이 포함
 - 최근 추진되는 시설의 80% 이상이 시설 노후 등에 따른 이전 사업이고 이 가운데 약 60% 수준의 사업은 복합시설로 변화
- 따라서 이상의 추세를 감안할 때 향후 일반행정 분야(공공청사) 투자사업은 단순히 하나의 시설이 아닌 세부 공간별로 구분하여 검토할 필요
 - 실제 관련 지침 등에서는 공공청사 시설을 용도별로 구분하여 적정면적 기준 등을 제시하고 있으며, 센터 역시 공간별로 구분하여 편익을 산정하는 방식으로 검토
 - 「지방자치단체 공유재산 운영기준」(행정안전부, 2017)에 따르면 지방자치단체 청사 내 공간을 사무공간, 사무지원공간, 건물설비공간, 공용공간, 주민편의공간, 법적의무설치공간, 임대공간, 외부기관공간 등으로 구분

4) 공공청사는 “공무를 수행하기 위해 필요한 사무용 건물”이라고 기능적으로 정의
- 「정부청사관리규정」 제2조에 따르면 공공청사는 “국가가 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용과 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 건물 부대시설 및 그 대지”로 정의
- 「도시·군 계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제94조에서는 공공청사를 “국가 또는 지방자치단체가 공공 업무 수행을 위해 설치하고 관리하는 청사”를 의미
5) 제7차 혁신성장 관계장관회의의 겸 제19차 경제관계장관회의에서는 2019년 생활 SOC 예산을 8조 7,000억 원(60% 증가)으로 확대하는 방안을 논의

[표 2-9] 공공청사 공간별 구분 범위

구분	내용	예시
사무공간	지방자치단체 소속 직원이 업무와 관련한 사무를 보는 공간	단체장실, 부단체장실, 실·국·과장실, 사무실, 민원실 등
사무지원공간	지방자치단체 소속 직원이 업무와 관련한 사무를 지원하는 공간이나 직원편의공간	단체장실, 부단체장실, 실·국·과장실, 사무실, 민원실 등
건물설비공간	지방자치단체 청사에 설치된 건축·기계·전기·통신·전산 등 기기와 장비가 설치된 공간	공조실, 기계실, 물탱크실, 중수처리시설, 오수처리시설, 쓰레기 처리장, 신재생에너지설비 등
공용공간	지방자치단체 청사 면적 중에서 여러 사람이 함께 쓰는 곳의 면적	현관, 복도, 계단, 로비, 홀, 라운지, 화장실, 엘리베이터 등
주민편의공간	지역 주민 등 다양한 사람들이 청사시설을 편리하게 상시적으로 이용할 수 있도록 설치한 전용공간	북카페, 스포츠 센터, 전시실, 공연장, 노인복지회관, 청소년수련관, 문화강좌실 등
법적의무설치공간	법령에 따라 지자체 청사 내에 의무적으로 설치를 규정하고 있거나 행정안전부장관이 인정한 공간	어린이집, 충무사설, 민방위경보통제소, 소방상황실 등
임대공간	법 제20조 또는 개별 법률에 따라 청사를 해당 지방자치단체장 외의 자에게 사용·수익 허가서를 작성하여 사용하게 하는 것	-
외부기관공간	국가기관, 다른 지방자치단체, 해당 지자체 소속기관 등이 사용하는 공간	-

자료: 행정안전부, 2017, 「지방자치단체 공유재산 운영기준」, 46~47쪽.

- 한편 최근 공급을 확대하고 있는 주민자치기반 강화 사업들(마을활력소 등)도 일반행정 분야 사업에 포함하여 검토
 - 해당 시설은 법률적 설치·지원 요건이 존재하는 시설에 해당하지는 않지만 지방자치단체의 필요에 의해 설치하는 시설로 구분 가능

[표 2-10] 서울시 일반행정 분야 투자사업 중 자치기반 강화 사업 수행 건수

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	계
의회사업	-	1	-	1	1	2	-	5

(단위: 건)

3) 일반행정 분야 가이드라인 연구 방향

- 이상의 고찰 결과, 서울시 일반행정 분야 투자사업은 과거와 비교할 때 점차 복합화·대형화·다양화되고 있어 기존 가이드라인이나 관련 정부 지침 등을 그대로 이용하는 데 한계
 - 기존 가이드라인에는 투자심사 과정에서 쟁점이 많은 사업계획과 관련된 내용이 제시되지 않아 사업계획 검토를 위한 가이드라인이 필요
 - 또한 「공공청사 부문 타당성조사를 위한 지침연구」(한국지방행정연구원, 2015)도 참고할 수 있으나 대상 시설의 규모 등에 차이가 있고 서울시 사업의 특수성⁶⁾을 반영하지 못해 활용에 한계
- 일반행정 분야 투자사업은 공공청사 신축 및 재건축 등으로 사업추진이 반복적으로 이루어지고, 사업의 종류나 규모가 다양하며 지역 주민의 생활과 밀접하게 연계되는 특성상 사업계획의 수립과 이에 대한 검토가 중요
 - 사업계획 검토는 사업의 배경과 목적 및 추진 경위 등에 따라 사업이 제대로 준비되고 계획되었는지를 판단함으로써 사업을 보다 효율적으로 추진할 수 있도록 해 재정의 낭비를 막고 사업추진의 효과를 향상하는 데 기여
 - 특히 일반행정 분야 투자사업은 정책적 타당성만을 바탕으로 무리하게 계획을 수립해 추진하는 비효율적 사업과 장기적인 관점에서 재정 상황을 고려하지 않은 선심성 사업 등의 비중이 높아 보다 철저한 관리가 필요
 - 공익성이나 공공성을 충분히 확보한 재정투자사업이더라도 한정된 예산으로 보다 효율적인 투자를 도모하기 위해서는 해당 사업계획의 시급성이나 적법성, 입지와 규모, 운영계획 등에 대한 철저한 평가가 필요
- 이에 이 가이드라인 연구에서는 투자심사의 객관성과 사업 간 평가의 일관성을 도모하고 투자의 효율성을 높일 수 있도록 사업계획 수립 시 적용 가능한 사업 계획 검토 가이드라인을 추가하여 제시
 - 시민들의 공공서비스에 대한 요구가 다양해져 계획을 수립하는데 보다 높은 전문성이 요구됨에 따라 사업부서 담당자들의 업무 부담이 증가

6) 지방자치단체의 본청 및 의회 청사를 위주로 설명해 서울시 투자사업의 다수를 차지하는 동청사와 복합청사 등에 대한 내용이 부재하고, 서울시의 횡동 사업과 같이 자치단체가 추진하는 정책에 대한 고려가 미흡

사업계획 검토

- 이에 사업계획 검토 가이드라인을 제공하여 사업부서 담당자들의 업무 부담을 완화하고 전문성을 향상하는 데 기여해 투자사업의 효율성 향상을 도모
- 또한 이 연구에서 제시하는 사업계획 검토 가이드라인을 서울시 투자심사 과정 중 하나인 센터의 타당성검토 단계에서 사업계획 적정성 분석기준으로 활용해 평가의 객관성과 사업 간 일관성을 도모
- 한편 이 연구에서는 앞서 1절에서 살펴본 바와 같이 최근 수행된 일반행정 분야 사업의 대부분이 공공청사 건립사업임을 감안하여 공공청사 사업을 중심으로 가이드라인을 제시
 - 다만 일반행정 분야 사업 중 공공청사를 제외한 기타시설은 사업 목적에 따라 계획 수립의 기준이 달라 일률적인 가이드라인을 제시하는 데 한계가 있으므로 필요한 경우에 한해 내용을 포함
 - 따라서 기타시설 건립을 추진하는 사업부서 담당자는 해당 시설의 관련 법령 및 가이드라인 등 반드시 별도의 사업기준을 검토할 필요
- 또한 공공청사를 신·증축할 경우 국공립어린이집 설치를 우선으로 검토해야하므로 어린이집에 대한 가이드라인을 추가로 제시
 - 「서울특별시 국공립어린이집 설치 지원 조례」에서는 공공건축물을 신·증축할 때나 유휴지에 대해 국공립어린이집 설치를 우선적으로 검토하도록 제시
 - 실제로 과거 서울시 투자심사에 의뢰된 복합청사사업(50건) 중 가장 많이 복합된 시설은 어린이집(22건)
 - 따라서 이 가이드라인에서는 여러 어린이집 설치 형태 중 복합시설로 설치되는 국공립어린이집 사례를 중심으로 검토

1) 사업계획 검토의 전제

- 일반행정 분야 투자사업은 앞서 언급한 바와 같이 공공청사 사업을 기준으로 사업계획 검토 가이드라인을 제시하되 계획과 관련된 모든 사항을 구체화할 수 없으므로 과거 투자심사 사례와 관련 지침 등을 분석해 쟁점 위주로 주요 내용을 제시
 - 2012년에 작성된 기존 가이드라인에는 사업계획에 관한 내용이 제시되어 있지 않아 사업부서와 센터 모두 검토에 어려움
 - 과거 서울시 공공청사 건립 관련 투자심사에서는 시설의 규모, 복합시설계획의 적정성, 사업추진방식 등 공통적인 사항들에 대한 문제점을 반복적으로 지적
- 사업계획 검토는 ① 사업여건 분석과 ② 사업계획 분석으로 구분하고 투자심사 의뢰서 항목을 중심으로 사업계획 수립 시 참고해야 할 사항 및 투자심사단계에서의 평가 기준을 제시
 - 서울시 일반행정 분야 투자사업의 사업계획 검토와 관련한 주요 쟁점은 아래의 표와 같으며, 이들 쟁점을 위주로 사업계획 검토 가이드라인을 제시

[표 2-11] 일반행정 분야 사업계획 검토 가이드라인의 주요 쟁점

구분		주요 쟁점
필요성 및 시급성	수요·공급	<ul style="list-style-type: none"> - 공공서비스 현황을 바탕으로 사업의 중복성 검토(자치회관) * 복합청사의 경우 - 시설별 합리적인 수요분석과 주변 유사시설 현황 등을 고려해 사업추진의 필요성 검토
	시급성 분석	<ul style="list-style-type: none"> - 정밀안전진단 결과 등으로 사업의 시급성을 설명
적법성 및 연계성	적법성	<ul style="list-style-type: none"> - 사업추진의 기본계획, 중기지방재정계획 등 관련 법령을 구체적으로 기술 - 청사 신축사업과 관련해 단계별 주민 공개 이행 - 지구단위계획 변경 심의 통과 여부 확인(부지 용도 변경 시) - 용적률 및 건폐율 등을 확인하고, 문화재 관련 제약사항을 해소
	연계성	<ul style="list-style-type: none"> - 인근 공공 부지와 연계된 활용계획 검토 * 복합청사의 경우 - 유사시설과의 기능적 차별화 방안 마련 - 기능 연계를 통한 시너지 효과 제고 방안 검토
부지의 적정성		<ul style="list-style-type: none"> - 건축 부지를 제외한 지상 부지에 대한 구체적인 활용계획 필요 - 민간 부지 매입에 따른 리스크관리계획 수립 필요
사업계획	시설	<ul style="list-style-type: none"> - 관련 법령, 지침 등에 따른 시설 규모 산정 - 주차장 규모 및 지하주차장계획의 적정성 검토 - 공공시설의 복합화 검토 * 복합청사의 경우 - 주민 활용도가 높은 시설을 설치 - 수요조사, 유사시설 규모 비교 등으로 규모 적정성 검토 - 시설별 진입로 및 동선 분리 검토 - 시설의 층별/공간 배치 적정성 검토
	기타	<ul style="list-style-type: none"> - 임시청사 시설 확보 등 운영계획 수립 필요 - 주관부서와의 예산 협의 필요 - 추진 방식에 따른 재정 낭비 우려
운영계획 적정성		<ul style="list-style-type: none"> * 복합청사의 경우 - 시설별 운영 주체 및 운영계획의 구체화 필요 - 다른 시설(자치회관 등)과의 프로그램 차별성 확보 필요

2) 사업여건 분석

- 사업여건 분석은 해당 투자사업이 얼마나 필요하고 시급한지, 그리고 관련 법령에 부합하고 상위 계획과의 연계성이 있는지를 확인하기 위한 평가 항목

(1) 필요성 및 시급성 검토

- 투자심사 의뢰서상 사업의 필요성 및 시급성 부분은 '수요와 공급 흐름 및 전망, 공공서비스 현황, 수요·공급 지표에 의한 사업의 필요성 및 시급성 분석, 자체 종합평가' 등으로 구성

① 수요와 공급 흐름 및 전망

- 공공청사계획 수립 시 수요·공급 흐름 전망은 해당 지역의 인구 규모 또는 공무원 수 등을 분석하여 제시하고 통계청 등 공인된 기관의 자료를 활용
 - 동청사사업의 지표는 해당 자치구 내의 행정동 단위로, 구청사는 서울시의 자치구 단위 등을 공간적 범위로 제시하되 서비스 권역 기준이 불분명한 시설은 건립목적에 맞게 권역을 구분하고 이에 따라 분석
 - 최근 인구가 급격하게 증가한 사례를 근거로 수요가 지속적으로 증가할 것으로 추정하는 오류를 주의할 필요
- 복합청사의 경우 시설별로 수요·공급 흐름 및 전망을 제시하고 이를 바탕으로 각 시설의 기능 및 역할 측면에서 중복성을 검토⁷⁾
 - 복합되는 어린이집, 도서관 등의 경우 시설별 수요 및 검토가 필요하며, 특히 시설 내 운영·관리주체가 상이할 경우 개별 검토가 필요
 - 시설별 지표 비교란은 수요·공급 흐름의 증가/감소/안정 등을 표현하며, 사업 추진과 관련해 특이사항이 있을 경우 간략히 작성
- 한편 어린이집의 경우 해당 자치구 또는 행정동에서 어린이집 시설에 대한 수요가 충분한지, 공급의 필요성이 있는지를 검토
 - 어린이집의 서비스 권역을 고려하여 적절한 영향권을 설정(행정구역 단위)한 후 관련 지표를 조사
 - 어린이집 수요는 보육수요(보육이 필요한 영유아 수)로 검토하며, 공급은 보육시설 정원(국공립/민간/가정/법인 등 포함) 등으로 검토
- 사업추진의 주요한 원인인 필요성을 핵심민원 내용에 포함하여 작성하고 단순히 정형화된 자료를 나열하기보다 현황을 기술하는 것이 중요

7) 여기서 수요는 단순히 시설의 수요·공급 현황을 나타내는 것으로 경제성 분석에서 편익 추정을 위한 수요와는 구분 필요

- 찾동 사업 등 복지사업 증가에 따른 행정업무공간 부족, 지역 재개발 등에 따른 이전, 시설 노후 등에 따른 불편 등의 민원 내용을 구체적으로 제시
- 민원의 횟수는 사업의 시급성 등을 나타내는 지표이므로 객관적으로 제시할 수 있는 근거를 토대로 정리

[표 2-12] 공공청사 사업 수요·공급 흐름 및 전망 분석·작성 (예시)

1) 수요 흐름 및 전망

연도		Y-4 (2014)	Y-3 (2015)	Y-2 (2016)	Y-1 (2017)	Y (2018)	Y+1 (2019)	Y+2 (2020)	Y+3 (2021)	Y+4 (2022)
지표	구인	454,161	457,390	454,252	447,874	440,396	437,049	433,728	430,432	427,161
	동인	34,897	34,797	34,751	34,593	34,067	33,863	33,660	33,459	33,259
공무원수 (명)	동장	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	팀장	3	3	4	4	4	4	4	4	4
	직원	18	18	24	24	24	24	24	24	24
	소계	22	22	29	29	29	29	29	29	29
수요 면적 (㎡)	직무면적	238	238	289	289	289	289	289	289	289
	부속면적	161	161	206	206	206	206	206	206	206
	설비면적	29	29	35	35	35	35	35	35	35
	공용면적	128	128	159	159	159	159	159	159	159
	자치회관	650	650	650	650	650	650	650	650	650
	주차장	240	240	280	280	280	280	280	280	280
	소계	1,445	1,445	1,618	1,618	1,618	1,618	1,618	1,618	1,618

※ 관련 지표 측정방법: 지역인구는 서울열린데이터광장, 서울통계 등을 참고, 공무원 수는 정원을 기준으로 하되 기타 인원(찾동 사업 인력, 동대본부 인원 등)을 포함, 수요면적은 자치구 공공청사 건립지원기준과 지방 표준설계면적에 의거하여 산출

2) 공급 흐름 및 전망

연도		Y-4	Y-3	Y-2	Y-1	Y	Y+1	Y+2	Y+3	Y+4
지표	주민 1인당 면적	0.021	0.021	0.021	0.021	0.022	0.022	0.022	0.022	0.022
	직원 1인당 면적	12.43	12.43	9.43	9.43	9.43	9.43	9.43	9.43	9.43
공급 면적 (㎡)	전용	6.79	6.79	5.15	5.15	5.15	5.15	5.15	5.15	5.15
	공공	273	273	273	273	273	273	273	273	273
	직무면적	149	149	149	149	149	149	149	149	149
	부속면적	23	23	23	23	23	23	23	23	23
	설비면적	71	71	71	71	71	71	71	71	71
	공용면적	217	217	217	217	217	217	217	217	217
	자치회관	734	734	734	734	734	734	734	734	734

※ 관련 지표 측정방법: 주민 1인당 면적은 총공급면적을 관내 주민 수(동민)로 나눈 면적, 직원 1인당 면적(전용)은 공급면적의 직무 관련 면적에서 산출, 직원 1인당 면적(공공)은 공급면적의 부속 관련 면적에서 산출

② 공공서비스 현황

- 위치 및 접근성 등을 고려한 영향권 내에서 공공청사와 기능이 유사한 시설 현황을 검토하고 시설 분포지도로 함께 제시
 - 시·구청사 및 사업소 등의 경우 지역 내 별관 등을 모두 포함하여 검토하고, 동청사의 경우는 자치회관에서 제공하는 문화·체육 프로그램 등과 유사한 프로그램을 제공하는 시설들을 함께 검토
 - 영향권의 범위는 공공청사의 경우 관련 법령의 설치기준에서 정한 행정구역을 기준으로 검토하되 이용에 제한이 없는 경우 물리적 접근성을 고려
- 공공청사에 복합된 문화·복지 등의 주민편의시설의 경우 주변 유사시설의 운영 현황을 토대로 수요·공급의 적정성을 판단하므로 시설별로 구분하여 현황을 검토
- 어린이집의 경우 영향권 내 보육서비스를 제공하는 시설 현황을 파악하여 제시
 - 보육서비스를 제공하는 국공립/민간/가정/법인 어린이집 등의 시설명과 소재지, 정원과 현원, 운영 주체 등을 조사
 - 의뢰서의 시설 분포지도를 활용하여 공간적 분포를 제시

③ 수요·공급 지표에 의한 사업의 필요성 분석

- 수요·공급 지표에 의한 사업의 필요성 분석은 수요·공급 단순 비교와 사업 시행 시 수요·공급 비교의 표로 각각 구분하여 검토
 - 수요·공급을 단순 비교하여 필요성을 분석하고, 사업 미시행 시 수요가 공급을 초과한다면 해당 사업의 필요성이 있는 것으로 판단
 - 사업 시행 시 수요·공급을 비교하여 수요·공급의 과부족 여부를 분석하고, 사업완료 시점부터 사업 시행과 미시행을 구분하여 수요·공급의 과부족을 비교

[표 2-13] 공공청사 사업 수요·공급 지표에 의한 사업의 필요성 분석·작성 (예시)

① 수요·공급 단순 비교(필요성 분석)

구분 \ 연도	Y-4 (2014)	Y-3 (2015)	Y-2 (2016)	Y-1 (2017)	Y (2018)	Y+1 (2019)	Y+2 (2020)	Y+3 (2021)	Y+4 (2022)
수요(D)	1,445	1,445	1,618	1,618	1,618	1,618	1,618	1,618	1,618
공급(S)	734	734	734	734	734	734	734	734	734
과부족	-712	-712	-884	-884	-884	-884	-884	-884	-884

② 사업시행 시 수요·공급 비교(과부족 여부 분석)

구분	사업 전				추진		사업 후			비고
	Y-4	Y-3	Y-2	Y-1	Y	Y+1	Y+2	Y+3	Y+4	
수요(D)	1,445	1,445	1,618	1,618	1,618	1,618	1,618	1,618	1,618	-
공급(S)	734	734	734	734	734	734	1,618	1,618	1,618	사업 시행(S1)
							734	734	734	사업 미시행(S2)
과부족	-712	-712	-884	-884	-884	-884	-	-	-	사업 시행(S1)
							-884	-884	-884	사업 미시행(S2)

④ 사업의 시급성 분석

- 시급성 분석의 명확한 기준은 없으나 추진 사유 등에 따라 긴급사업/조속사업/일반사업으로 구분하고, 객관적인 사실과 근거를 토대로 사유를 작성하되 사업 추진의 시의성을 충분히 설명
 - 일반적으로 공공청사는 필수시설이며 주민과 밀접한 시설인 점 등을 감안하여 사업추진의 시급성을 검토
 - 예를 들어 신도시 개발이나 분동(分洞)으로 공공청사를 신규로 신축하는 경우 관련 일정에 맞춰 기반시설이 조성되어야 하므로 조속사업으로 구분
 - 공공청사 이전 사업은 일반적으로 기존 청사가 준공된 지 30년이 경과해 시설이 노후하거나 건축물 안전등급이 D등급 이하⁸⁾일 때 추진하므로 긴급 사업에 해당

8) 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법 시행령」 [별표 8]에 따라 국토교통부의 취약시설물 기준 및 행안안전부의 투자 심사 기준에는 안전등급이 낮은 경우를 D등급 이하로 규정

- 관련 법령 제·개정이나 정책 등에 따라 추진되는 신규 사업은 해당 지역에 미치는 파급효과가 크므로 조속사업에 해당하며, 그 외 공공청사 건립사업은 일반사업에 해당

[표 2-14] 사업의 시급성 구분

구분	사업내용	사업 예시
긴급사업	● 시급히 착수 또는 완공되어야 할 사업이나 최소한의 필수적 수요 충족을 위한 사업	● 재해복구사업, 비상대책사업 등
조속사업	● 국가경제, 지역개발에 미치는 파급효과가 매우 커 조속히 착수되어야 하는 사업 ● 기존의 시설개량이나 보수로 효능을 극대화하거나 계획 목표를 조기에 달성함으로써 획기적으로 사업비를 절감하거나 대다수 주민욕구를 조기에 충족할 수 있는 사업	● 도시교통난 해소 사업, 택지개발 사업 등 ● 상하수도 시설개량, 도로개량, 교량보수 등
일반사업	● 주민복지 및 삶의 질 향상을 위해 필요한 사업	● 사회복지, 관광개발 사업 ● 일반도로 확포장 등

(2) 적법성 및 연계성 검토

- 사업의 적법성 및 연계성은 ‘사업추진의 적법성, 관련 계획과의 연계성, 유사 사업과의 중복 여부, 자체 종합평가’ 등으로 구성

① 사업추진의 적법성 검토

- 공공청사 건립사업은 설치 근거가 법률에 명시되어 있는 경우가 대부분으로 관련 근거와 함께 해당 지역의 조례, 도시계획 및 사업 기본계획 등을 함께 검토
 - 시설의 설치는 물론 규모와 재정 지원기준 등에 관한 근거를 종합하여 검토
 - 하고, 복합시설을 설치하는 경우에는 시설별 관련 기준도 함께 검토
 - 특히 관련 법령 제·개정으로 추진하는 사업은 구체적인 변경 조문과 내용 등을 함께 검토
 - 한편 법정시설로 기존 시설이 있으나 이전 또는 신축 건립하는 경우에는 관련 법령이나 기능의 변화, 안전성의 문제 등 사업추진 근거를 추가로 검토
- 한편 설치 근거는 있으나 서비스 권역 등에 대한 명확한 기준이 부재한 시설은 지자체별 설치 근거 등이 명문화된 사업의 추진계획을 별도로 제시

- 구체적인 설치 요건이 존재하는 시설은 시청사, 구청사, 의회청사, 동청사 등
- 설치 근거가 존재하나 서비스 권역 등에 대한 명확한 기준이 부재한 시설은 기록원, 보건분소, 교육시설, 자원봉사센터 등이 해당

[표 2-15] 일반행정 분야 투자사업의 법적 근거

관련 법		내용
공유재산 및 물품 관리법	제94조의3 (지방자치 단체의 청사운영)	① 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 청사를 적정하게 관리해야 한다. ② 지방자치단체 청사의 적정한 관리 등을 위한 청사의 면적기준은 해당 지방자치단체의 주민 및 공무원 수 등을 고려해 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.
공유재산 및 물품 관리법 시행령	제95조 (지방자치단체 청사의 면적 기준)	① 법 제94조의3제2항에 따른 청사는 다음 각 호와 같이 구분한다. 1. 지방자치단체의 본청 청사 2. 지방자치단체의 의회 청사 ② 법 제94조의3제2항에서 "대통령령으로 정하는 범위"란 다음 각 호의 구분에 따른 면적을 말한다. 1. 제1항제1호에 따른 지방자치단체의 본청 청사의 기준 면적은 [별표 1]과 같다. 2. 제1항제1호의 지방자치단체의 본청 청사 중 지방자치단체의 장의 집무실 기준 면적은 [별표 2]와 같다. 3. 제1항제2호에 따른 지방자치단체의 의회 청사의 기준 면적은 [별표 3]과 같다.
지방자치단체 공유재산 운영기준	제21조 (지방자치단체 청사의 면적 기준 범위 등)	① 영 제95조제2항제1호, 제3호에 따른 본청과 의회청사 면적기준에 포함해야 하는 세부면적 공간 분류는 다음 각 호에 해당하는 공간을 말한다. ② 지방자치단체의 장은 법 제94조의3제2항에 따라 당해 연도 지방자치 단체 청사의 면적기준을 산정하기 위한 인구수는 전년도 12월31일 기준으로 한다. ④ 제1항에 따른 청사 면적기준에 포함될 세부 분류공간의 정의 및 분류, 산정방법 등 세부내용은 [별표 8]에서 정하는 바에 따른다.
지방자치단체 공유재산 운영기준	제22조 (지방자치단체 청사 신축비용 공개)	① 지방자치단체의 장은 청사 신축사업과 관련해 다음 각 호의 사항을 홈페이지를 통해 주민에게 공개해야 한다. ② 제1항에 따른 지방자치단체 청사 신축비용 공개대상, 공개기준, 공개 시점, 공개방법 등 세부적인 사항은 [별표 7]에 따라 처리한다.
서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례	제45조 (청사 등의 설계)	① 청사를 신축할 때에는 [별표 1]의 지방청사 표준 설계면적기준에 따라 설계를 해야 하며, 다음 각 호에 적합해야 한다. ② 제1항에 따라 [별표 1]에 규정되지 아니한 다른 지방청사의 신축 시 직무 관련 1인당 면적기준 등에 대해서는 [별표 1]의 기준을 준용한다. ③ 청사 등 공용·공공용건물의 신축 시 타당성조사를 할 때에는 제1항에 따른 [별표 1]의 기준에 적합한가를 조사해야 한다.

관련 법	내용
서울특별시 ○○구 공유재산 및 관리 조례	(해당 지방자치단체의 조례 참고)
자치구 공용청사 건립 지원기준 개정(2014)	서울시 내 자치구 공용청사 건립과 관련해 재건축 요건, 지원규모, 지원율 등의 내용을 제시

- 어린이집의 설치 및 사업추진 근거는 법에 명시되어 있으므로 해당 법령과 조례 등을 검토하여 제시
- 시설의 설치, 규모, 재정지원 등에 대한 근거를 종합하여 검토

[표 2-16] 국공립어린이집 투자사업의 법적 근거

관련 법		내용
영유아 보육법	제12조 (국공립어린이집의 설치 등)	국가나 지방자치단체는 국공립어린이집을 설치·운영해야 한다.
	제15조 (어린이집 설치기준)	어린이집을 설치·운영하려는 자는 보건복지부령으로 정하는 설치기준을 갖추어야 한다.
영유아 보육법 시행규칙	제9조 (어린이집의 설치기준 등)	① 법 제15조에 따른 어린이집의 설치기준(법 제15조의2부터 법 제15조의4까지에 따른 놀이터, 비상재해대피시설 및 폐쇄 회로 텔레비전의 설치기준을 포함한다)은 [별표 1]과 같다. ② 법 제15조의4에 따른 폐쇄회로 텔레비전의 관리기준은 [별표 1의2]와 같다.
서울특별시 국공립 어린이집 설치 지원 조례	제4조 (국공립어린이집 설치계획 수립)	시장은 매년 정기적으로 보육수요에 대한 조사를 시행해 국공립 어린이집 설치계획에 반영해야 한다.
	제10조 (국공립어린이집의 설치)	① 시장은 보육수요와 시설공급을 적정하게 고려해 국공립 어린이집을 설치해야 한다. ② 시장은 공단지역, 저소득층 밀집지역 등 어린이집이 없거나 부족한 지역에 국공립어린이집을 우선적으로 설치해야 한다.
	제11조 (공공건축물 내 국공립어린이집의 설치)	시장은 공공건축물을 신축·증축할 경우에는 국공립어린이집 설치를 우선적으로 검토해야 한다.
	제16조 (국공립어린이집의 설치기준)	국공립어린이집을 설치하는 경우에는 「영유아보육법」 및 관계 법령의 설치기준에 따르되 영유아의 건강을 고려해 친환경 자재를 사용해야 한다.
	제17조 (설치비용의 보조)	시장은 법 제36조 및 같은 법 시행령 제24조에 따라 국공립 어린이집의 설치비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

② 관련 계획과의 연계성 검토

- 관련 계획은 상위 계획, 중기재정계획, 성과계획으로 구분하여 검토
 - 공공청사 건립사업은 사업 추진주체가 단독으로 사업을 추진하는 경우가 대부분으로 별도의 상위 계획이 존재하지 않는 경우가 많으나 복합청사의 경우 시설별 상위 계획이 별도로 수립된 경우가 많으므로 관련 내용 확인 필요
 - 상위 계획은 국토계획, 개별법에 의한 계획, 지자체 계획 등의 순으로 검토 하며 해당 계획이 상위 계획의 방향에 어긋나지 않는지를 검토
 - 중기재정계획의 반영 여부는 투자심사 필수 요구사항이므로 반드시 반영하고 불가피한 사유가 있는 경우 별도로 대책이 제시되었는지를 검토
 - 성과계획은 미션, 전략목표, 성과목표와 성과지표를 각각 비교·검토하여 해당 사업이 이를 만족시키는지 검토

[표 2-17] 일반행정 분야 관련 계획

관련 계획	내용
자치구 기본계획 등	- 해당 사업의 추진을 위한 기본계획을 수립(필요성, 기존 청사 현황, 부지 관련 계획(매입 시), 청사건립계획, 소요 사업비, 추진 일정 등)
중기지방재정계획	- 계획적인 지방재정 운용을 위해 중기지방재정계획을 수립하며, 이를 기초로 예산을 편성하고 세출예산에 계상 - 해당 사업이 중기지방재정계획에 포함되어 있는지 확인

- 어린이집 사업은 “국공립어린이집 1000개소 확충계획” 등 상위 계획이 존재 하므로 해당 계획과의 부합 여부를 구체적으로 기술
 - 서울시는 보육의 공공성 강화 등을 위해 국공립어린이집 확충 사업을 추진 중이며, 매년 “국공립어린이집 +1000 추진계획”을 수립
 - 해당 계획에는 국공립어린이집 확충의 우선순위와 지원기준, 설치조건 등을 제시하고 있으므로 이의 부합 여부를 검토
- 또한 시설 설치 및 자원조달과 관련하여 ‘서울시 국공립어린이집 확충심의 위원회’를 통과해야 하므로 이를 고려하여 계획을 수립
 - 국공립어린이집 사업에 국·시비 지원 여부는 사업추진 및 운영단계에서 중요한 부분이므로 투자심사 의뢰 전 위원회 심의를 선행하여 추진할 필요

- 특히 관련 계획에서도 공공기관 내 어린이집 설치를 계획수립단계에 반영⁹⁾하도록 하였으므로 투자심사단계에서는 관련 부서와의 협의 및 심의 통과 여부 등을 검토

③ 유사사업과의 중복 여부

- 유사사업과의 중복 여부는 단순히 관련 법령이나 주무부처 차이가 아닌 해당 사업의 기능과 내용, 역할 등에 따라 판단할 필요가 있으며, 최근 복합청사 사업이 증가하고 있어 유사사업과의 중복 여부 검토가 중요
 - 공공청사와 함께 설치되는 주민편의시설, 문화·체육시설, 복지시설은 물론 최근 시민들의 행정참여를 유도하기 위한 유사한 형태의 각종 커뮤니티 시설 등이 설치되고 있어 중복사업에 대한 충분한 검토 필요
 - 유사사례에 대한 검토는 현장조사, 통계조사는 물론 행정조사 등을 통해 이루어지며, 수요·공급에 대한 적정성 검토와 함께 시설 규모, 운영 현황 등에 대한 검토 필요
- 한편 자체 종합평가는 시설의 적법성 및 연계성 분석 결과와 유사사업과의 중복 여부 분석 결과를 근거로 해당 사업의 시행과 운영의 근거를 명확하게 밝히고 해당 사업이 어떤 추진과정을 거쳐 계획되었는지를 검토
 - 사업부서 담당자는 일부 근거가 부재하거나 미비한 경우, 또는 유사사업과의 중복이 있는 경우 이를 숨기기보다는 대책을 마련하여 제시함으로써 사업이 안정적으로 추진될 수 있도록 조치 필요

3) 사업계획 분석

(1) 부지의 적정성 검토

- 공공청사는 행정 및 대민 업무 등의 기본적인 기능 외에도 문화·복지시설로 활용되는 복합공간이므로 지역 주민들의 접근성을 확보할 수 있는 부지의 선정이 중요

9) 서울시, 2014, “국공립어린이집 1000개소 확충계획”

- 자치회관이 설치된 주민센터는 물론 구청사와 시청사, 각종 사업소에도 일반 시민들이 이용할 수 있는 복지, 문화, 체육, 관광, 교육, 보건 및 고용 등의 다양한 공공서비스 지원시설이 복합화되는 추세
- 서울시는 청사 등에 적용하는 공공건축물 디자인 가이드라인을 포함한 「서울 도시디자인 가이드라인 Ver 3.0」(서울특별시, 2017)(이하 도시디자인 가이드라인)을 제정하여 공공청사의 입지와 건물배치 등을 관리
- 공공청사 부지의 적정성을 확인하기 위해서는 제도적 타당성과 자연·생활·인문환경 등의 기반여건, 주민 접근성, 부지의 규모와 형상 등을 다각도로 검토 필요
- 이 가이드라인에서는 공공청사 부지의 적정성 검토를 위한 주요 사항을 ① 일반 현황, ② 토지이용계획, ③ 교통환경, ④ 외부공간, ⑤ 기타 항목 등 다섯 가지로 구분하여 제시
 - 일반 현황: 부지 위치(행정구역 내 영향권 및 반경) 및 주변 현황, 부지의 경사도 및 필지 분할, 지장물 존재 여부, 소유권 관련 사항 등
 - 토지이용계획: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 서울시 도시계획 관련 조례, 지역지구예 따른 제반 법규(건축물 높이 제한, 용적률, 건폐율 등) 등
 - 교통환경: 도로 및 자가용을 이용한 해당 부지로의 접근성, 주차 및 진출입 부에 따른 차량동선, 인근지역 간선도로 및 대중교통 현황 등
 - 외부공간: 건축면적을 제외한 부지에 대한 조경 및 주차장 조성계획, 건축면적 대비 외부공간의 적정 비율, 옥외공간에 대한 추가 이용계획 등
 - 기타: 도시디자인 가이드라인에 따른 시각통로확보, 접근성 보장, 건축선 정렬, 옹벽제한, 복합시설의 건축계획에 따른 고려, 추후 확장 가능성 등을 고려한 부지 규모, 문화재 조사 여부 등¹⁰⁾
- 일반 현황은 사업 대상지와 인근지역의 자연·생활·인문환경 등에 대한 현황 분석 등을 토대로 해당 부지의 이해도를 높여 분쟁 발생과 추가 비용 발생 가능성을 낮출 수 있도록 검토
 - 예를 들어 사업 대상지가 주택밀집지역이거나 인근에 다수의 학교가 위치할

- 경우 안전과 소음 등에 대한 민원 발생 가능성이 높으므로 소음·진동을 저감하는 공법과 장비 등을 검토하여 민원 발생에 대비 필요
- 민간 소유 부지를 매입하여 사업을 추진할 경우 매매 협의가 완료되지 않으면 사업 추진에 차질이 발생할 수 있으므로 매매 협의를 가능한 신속하게 완료할 수 있도록 준비하고 협의 불가시 대책을 검토
- 교통환경은 공공청사로의 접근성을 향상시키기 위해 이용자의 동선 등을 검토
 - 버스정류장, 지하철역 등의 대중교통 접근성은 물론 주차장 확보, 보행자 이동 동선 등을 고려해 접근성을 검토
 - 특히 복합청사는 공공이 방문하는 시설과 특정인이 방문하는 시설의 진입로를 별도로 설치하는 등 공간분리계획을 수립하여 용도가 상이한 시설 방문자의 접근성과 안전성을 확보할 수 있도록 검토
- 외부공간계획은 부지의 활용성과 이용자의 편의를 높일 수 있도록 검토
 - 예를 들어 건물을 필로티 구조로 구상해 지상 1층에는 주차장을 설치하고 지상 2층부터 주민센터 및 자치회관을 계획하는 경우 이용자의 불편은 물론 옥외공간을 단순 주차장으로만 활용하게 되는 등의 한계 발생
 - 옥외공간에 쉼터를 설치하는 등 이용자 편의를 도모하는 부지 이용 및 시설 계획 수립을 검토
- 한편 어린이집은 관련 법령에서 입지조건을 제시하고 있으므로 이를 준수하여 검토
 - 「영유아보호법 시행규칙」 제9조 [별표 1]에서는 어린이집이 쾌적한 환경을 갖추고, 위험시설로부터 50m 이상 떨어진 곳에 위치하도록 제시
 - “국공립어린이집 1000개소 확충계획”(서울시, 2014)에서는 주유소는 25m, 천연가스충전소 30m 등에서 떨어진 곳에 위치하도록 설치조건을 제시

10) 서울 도시디자인 가이드라인 Ver 3.0(서울특별시, 2017) 중 공공건축물 및 공공시설물 가이드라인 등을 참고하여 검토

[표 2-18] 어린이집 부지 관련 법률

관련 법		내용
영유아 보육법 시행규칙	제9조 (어린이집의 설치기준 등)	① 법 제15조에 따른 어린이집의 설치기준(법 제15조의2부터 법 제15조의4까지에 따른 놀이터, 비상재해대피시설 및 폐쇄회로 텔레비전의 설치기준을 포함한다)은 [별표 1]과 같다.
	[별표 1]	1. 어린이집의 입지조건 가. 어린이집은 보육수요·보건·위생·급수·안전·교통·환경 및 교통편의 등을 충분히 고려해 쾌적한 환경을 갖춘 부지를 선정해야 한다. 나. 어린이집은 위험시설로부터 50m 이상 떨어진 곳에 위치해야 한다. 이 경우 위험 시설이란 「주택건설기준 등에 관한 규정」 제9조의2제1항 각 호의 시설을 말한다. 다. 어린이집은 「건축법 시행령」 [별표 1]에 따라 각 어린이집을 설치할 수 있는 곳에 설치한다. 다만, 영유아 20명 이하를 보육하는 직장어린이집, 부모협동 어린이집 및 국공립어린이집(제40조제1항에 따른 지역에 설치된 어린이집으로서 같은 조 제2항에 따라 특별자치도지사·시장·군수·구청장이 지방보육정책위원회의 심의를 거친 국공립어린이집과 국가나 지방자치단체가 법 제12조에 따라 국공립어린이집을 우선적으로 설치해야 하는 지역에 해당 부지·건물을 매입하거나 기부채납을 받아 설치하는 국공립어린이집만 해당한다)은 가정어린이집을 설치할 수 있는 곳에도 설치할 수 있다.

- 기존 부지를 활용하여 사업을 추진하는 경우 또는 청사를 이전한 후 기존 청사 부지를 타 목적의 공공청사로 활용하는 경우도 부지 적정성에 대한 검토가 필요
 - 사업의 내용이나 목적 등에 따라 입지 및 부지규모 등의 검토내용에 차이가 있으므로 시설건립 목적에 맞춰 부지 적정성을 검토
- 투자심사 시 부지 적정성에 대한 분석 결과를 심사의뢰서 '5-마. 지역 간 균형 및 입지 타당성'과 '9. 위치도면 및 현장사진'에 제시하고 현장조사 및 타당성 조사 결과 등을 참고하여 검토
 - 시설입지의 타당성을 지역적 편중성과 주민 접근성 중심으로 제시하고 위치도면 및 현장사진을 부지의 이용 현황, 주변 여건 등 확인이 용이하도록 제시
 - 관련 법률 및 토지이용계획의 경우 관련 행정정보 및 타당성조사 결과 등을 활용하여 검토하되 필요시 추가 자료(소유권 현황, 개발계획 관련 등)를 활용하여 검토

(2) 규모의 적정성 검토

- 「공유재산 및 물품관리법」 등에는 호화로운 청사 건립을 방지하기 위하여 공공청사 규모기준이 제시되어 있으므로 이를 준수할 필요
 - 공공청사는 법률적 설치·지원기준이 있는 시설과 관련 기준이 존재하지 않는 시설이 혼재되어 있으며, 관련 기준이 일부 다르거나 적용 범위 등에 해석의 여지가 있어 충분한 검토가 필요
- 이에 이 연구에서는 관련 법령 등을 바탕으로 공공청사의 시설별 규모 적정성 검토를 위한 가이드라인을 제시하며, 시설은 ① 본청청사와 의회청사, ② 주민센터 및 자치회관, ③ 기타 복합시설로 구분
 - 또한 공공청사와는 별도로 ④ 어린이집을 제시

① 본청청사와 의회청사

- 본청청사와 의회청사에 대한 시설면적 규정은 「공유재산 및 물품관리법」 및 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 등에 근거
 - 「공유재산 및 물품관리법」 제94조의3(지방자치단체의 청사운영)에 따라 지방자치단체 청사의 면적은 대통령령으로 정하는 범위에서 지방자치단체의 조례로 제정
 - 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제95조에 따라 지방자치단체 청사의 면적 기준은 [별표 1]~[별표 3]에서 정하는 범위 내에서 지방자치단체의 조례를 따름
- 지방자치단체의 본청청사와 의회청사사업의 적정 규모는 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 범위 내에서 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」의 표준설계면적기준에 따른 산정 결과를 따름
 - 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제95조에는 서울시의 본청청사와 의회청사 기준면적이 제시되어 있으며, 내용은 다음 표와 같음
 - 「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」 제45조에 따른 [별표 1]에는 서울시 본청과 시의회 청사의 표준 설계면적기준이 제시되어 있으며, 서울시 내 자치구별 청사의 설계기준은 자치구별 조례에 제시

- 예를 들어 종로구는 「서울특별시 종로구 공유재산 및 물품 관리 조례」에서 청사 표준 설계면적기준을 제시

- 한편 지방자치단체 청사의 면적을 산정하기 위한 인구기준은 전년도 말을 적용
- 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 제21조제2항에서는 지방자치단체 청사의 면적기준을 산정하기 위한 인구수의 기준을 제시

[표 2-19] 지방자치단체의 본청 및 의회 청사의 기준면적

(단위: m²)

구분	본청청사	의회청사
특별시	127,402m ²	24,930m ²
자치구	인구 50만 명 미만	26,368m ²
	인구 50만 명 이상	27,484m ²
		2,961m ²
		4,172m ²

자료: 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제95조제2항제1호 관련 [별표 1], 제95조제2항제3호 관련 [별표 3]

[표 2-20] 자치구 청사 표준 설계면적 기준 (예시)

1. 구청사

가. 직무 관련 1인당 면적기준

(단위: m²)

기관별 구분	기관장실	부기관장실	실·국장실	실·과장실	팀장 또는	직원
본 청	99	39	39	18	8	7
동청사	23	15	-	-	8	7

나. 부속공간 면적

실명	설계기준					비고
회의실 (사용 인원)	24명 미만	25~49명	50~99명	100~149명	150~199명	200명 이상 시 면적 = 0.8m ² × 사용인원
	4~2.4m ² /인	2.6~1.5m ² /인	2~1.2m ² /인	1.6~1m ² /인	1.2~0.9m ² /인	
상황실	2.64m ² × (과장급 이상 수 + 동장 수)					-

나. 부속공간 면적(계속)

(단위: m²)

실명		설계기준			비고
서비스 및 동선 부분	화장실	100명 미만	100명~200명	200명 이상	-
		0.43㎡/인	0.40㎡/인	0.33㎡/인	-
	엘리베이터	(12.87~19.6㎡) × 대수			-
식당		1.63㎡ × 공무원 수 × 0.3			-
휴게실		2.0㎡ × 공무원 수 × 0.15			-
민원실		{(6.55㎡×민원담당공무원 수)×1.1} + {(0.13~0.2㎡×민원인 수×0.5)}			민원인 공간 확장 가능
숙직실	1인	2~3인	4인 이상	-	
	15.12㎡/인	11.52㎡/인	8.64㎡/인	-	
자료실		(0.3~0.4㎡) × 공무원 수			-
창고		0.72㎡/인 ~ 0.85㎡/인			-
전산실		9.79㎡ × 담당직원 수 × 1.2			-
민방위 대피시설		개소당 660㎡ 이상			평시 충무시설로 이용

다. 설비관계 면적

실명		설계기준					
공조 기계실	연면적	~3,000㎡	3,000~ 7,500㎡	7,500~ 13,000㎡	13,000~ 18,000㎡	18,000~ 23,000㎡	23,000㎡~
	연면적 대비(%)	4.5~7.0	4.0~6.0	3.5~4.5	3.0~4.0	2.5~3.5	2.3~2.8
총 장비실	사무공간	500㎡		800㎡		1,000㎡	
	총 장비실	6.6㎡		8.4㎡		10.2㎡	
주 장비실	사무공간	~1,000㎡	1,000~ 4,000㎡	4,000~ 8,000㎡	8,000~ 12,000㎡	12,000~ 16,000㎡	
	주 장비실	14㎡	37㎡	74㎡	111㎡	149㎡	
	사무공간	16,000~ 20,000㎡	20,000~ 24,000㎡	24,000~ 28,000㎡	28,000~ 32,000㎡	-	
	주 장비실	186	223	260	297	-	

라. 공용면적

[직무 면적+부속공간 면적+설비관계 면적] × 30~40%

2. 구의회 청사

구분		실별	설계기준	비고	
의원실	a	의장실	집행기관장실 면적 준용	-	
		부의장실	집행기관의 부기관장실 면적 준용	-	
		위원장실	집행기관 실·국장실 면적 준용	위원회 수만큼 실 수 확보	
		의원연구실	28.05㎡/의원 1인당	308.55㎡/11인	
회의실	b	본회의장	의원 수×5㎡ + 방청석 수×1.5㎡	-	
		회의실	의원 수×3.3㎡ + 답변석 면적	면적범위 내 적정 규모로 분할	
		위원회실	의원 수×8.2㎡	상임위원회 수만큼	
부속공간	c	사무국장실		집행기관 실·국장실 면적 준용	-
		사무실		직원 수×7.2㎡	-
		자료실 및 도서실		일반적 자료실 면적기준에 의거 198~297㎡	-
		대기실	의원	의원 수×2.5㎡	-
			기자	50㎡	-
			운전기사	운전기사 수×1.8㎡	-
	d	휴게실	의원	의원 수×2㎡	-
			직원	직원 수×2㎡	-
			방청객	방청객 수×2㎡	방청객 수 = 인구수× 0.000015 + 50
		당직실	2인실 기준 15㎡	-	
		화장실	청사기준에 준하여 확보	-	
		기타	예비실(50㎡)을 1개소 이상 확보	창고/예비실 등	
연계공간		로비·복도·계단	(a + b + c)×30~40%	-	

자료: 「서울특별시 종로구 공유재산 및 물품 관리 조례」 제45조제1항 관련 [별표 1]

- 이상의 기준에 따라 산정한 지방자치단체의 본청과 의회청사 면적은 해당 건축물의 연면적에서 직무공간, 부속공간, 설비관계공간, 공용공간을 합한 면적

- 「지방자치단체 공유재산 운영기준」(행정안전부, 2017)에 따르면 지방자치단체 청사 내 공간은 사무공간, 사무지원공간, 건물설비공간, 공용공간, 주민편의 공간, 법적의무설치공간, 외부기관공간 등으로 구분 가능

- 청사 기준면적 적용 시에는 주민편의공간(도서관, 청소년활동시설 등), 법적의무 설치공간(주차장, 재난상황실, 직장어린이집 등), 임대공간 등으로 사용되는 면적을 제외

- 또한 청사를 소유하여 사용하는 경우와 민간 건물을 임차하여 사용하는 경우를 구분하여 검토

- 「지방자치단체 공유재산 운영기준」(행정안전부, 2017)에 따라 청사를 소유해 사용하는 경우 기준면적은 건물 연면적을 기준으로 하되 지하주차장 면적은 제외

- 본청과 의회청사 건물이 부족해 일부 본청 부서 및 기관이 민간 건물 일부를 사용하는 경우에는 계약면적을 본청 및 의회청사 기준면적에 포함하여 검토

- 한편 공공청사의 적정 규모를 검토하기 위한 공무원 수는 정원을 기준으로 하나 공공업무의 다양성 등을 고려하여 상주인원을 추가로 고려 가능

- 한국지방행정연구원의 「공공청사 부문 타당성조사를 위한 지침연구」(2015)에서는 정원을 기준으로 면적을 검토

- 그러나 공공업무가 다양해지고 공공청사 내 정원 외 직원이 다수 상주하고 있어 서울시 청사 대부분이 업무공간 부족 등의 어려움을 겪고 있으므로 정원 외 상주직원 등을 추가로 고려하여 면적을 검토

- 단 상근직원 수를 합리적으로 제시할 필요가 있으며 청사의 연면적은 「공유 재산 및 물품관리법 시행령」의 기준면적 이내가 되도록 검토

② 주민센터 및 자치회관

- 주민센터와 자치회관은 관련 법률이나 조례에 명시된 기준이 없으므로 “자치구 공용청사 건립 지원기준 개정”(서울특별시, 2014)에 따라 규모의 적정성을 검토

- “자치구 공용청사 건립 지원기준 개정”은 무분별한 청사 신축을 방지하고 적정 운영을 위해 청사 신축의 적정 규모, 특별교부금 지원 금액 등의 기준을 제시

- 이 가이드라인에서는 청사의 재건축 요건, 기준면적 등을 준용하여 검토

[표 2-21] 동청사 설계면적기준

구분	면적기준	적용	적용결과
총 면 적	(A + B)		m ²
동주민센터(A)	(a + b + c + d)		m ²
직무면적(a)			m ²
동 장	23.0m ² / 1인	인	
계 장	7.7m ² / 1인	인	
직 원	7.2m ² / 1인	인	
민원실	0.2m ² ×일 방문민원인×50%	인	
상담실 등	29.0m ² (주민등록실 등 포함)	개	
부속면적(b)			m ²
회의실	4.0m ² / 공무원 수	인	
엘리베이터	19.6m ² / 대 수	대	
화장실	0.4m ² / 공무원 수	인	
식 당	1.6m ² / 공무원 수×30%	인	
휴게실	2.0m ² / 공무원 수×15%	인	
자료실	0.4m ² / 공무원 수	인	
창 고	0.85m ² / 공무원 수	인	
설비면적(c)	직무면적×12%		m ²
공용면적(d)	(직무+부속+설비면적)×30%		m ²
동자치회관(B)	650m ² 이내		m ²

자료: 서울특별시, 2014, "자치구 공용청사 건립 지원기준 개정", [첨부 2]

- 위의 지침에 따라 동청사는 주민센터와 자치회관, 동대본부 등으로 구성되며, 적정 규모는 시설별 표준 설계면적기준 등을 준용하여 산정
 - 주민센터 면적은 구청사 표준 설계면적기준을 준용하며, 이 때 주민센터 직원 수에 동대본부의 상근 직원 수를 산입해 동대본부 면적을 함께 산정
 - 자치회관 면적은 "지방청사·종합회관 표준설계면적기준"의 자치구 종합회관 계층별 전용시설 합계와 서울 시내 자치회관 평균 면적을 참고하여 설정
- 주민센터의 적정 규모를 산정하기 위한 공무원 수는 정원을 기준으로 하되 찾동 사업 등으로 안전·복지 등의 업무가 증가하는 추세를 감안하여 공공서비스를 제공하기 위한 상주인원을 추가로 고려

- 서울시는 복지 사각지대 해소를 위해 2015년부터 찾동 사업을 시행하고 있으며, 이를 위해 방문간호사와 복지 플래너 등의 인력을 정원 외 직원으로 두고 있으므로 해당 상시 인력 등을 추가로 고려해 면적을 산정

- 민원인 수는 일 방문객 통계자료, 민원처리 현황 등 행정동별 객관적인 산출 근거에 기초하여 적용하는 것을 원칙으로 하나 관련 통계 기준이 명확하지 않고 조사에도 어려움이 있으므로 특별한 경우를 제외하고 과거 검토사례 평균인 350~450명 수준을 적용
 - 민원인 수는 주민센터를 방문하는 인원의 수로 자치회관이나 복합시설 등의 이용을 위해 방문한 인원은 제외
 - 투자심사 실적자료 및 관련 부서 협의 내용을 바탕으로 민원인 수는 350~450명 수준을 적용하되 주민 수와 복합청사 여부 등을 고려하여 조정
 - 단, 민원인 수가 일반 주민센터와 비교하여 크게 차이가 있는 경우 민원실의 규모를 별도로 검토
- 주민자치기능 및 주민을 위한 문화·복지·편의 기능을 수행하는 자치회관은 "서울시 자치구 공용청사 건립 지원기준"에 따라 650m²를 적용하여 검토
 - 자치회관의 시설 규모는 "지방청사·종합회관 표준설계면적기준"의 자치구 종합회관 계층별 전용시설 합계(629m²)와 서울시 내 자치회관 개소당 평균 면적(650m²)¹¹⁾을 토대로 결정한 서울시 지원기준의 650m²(공용 포함)를 적용
 - 단 자치회관 면적에는 자치위원 회의실, 다목적실 및 기타 강의실 등을 포함해 산정하고 작은도서관, 체력단련시설(인근에 유사한 체육시설이 없는 경우에 한정) 등의 시설은 복합시설로 구분해 자치회관 면적에서 제외
 - 특히 동청사와 함께 건립되는 도서관(작은도서관, 독서실 등)은 복합시설로 간주해 별도로 검토하며 「도서관법 시행령」 등에 따라 면적을 검토

11) 서울특별시, 2010, 「자치회관 운영평가 실적보고서」

[표 2-22] 도서관의 종류별 시설 및 도서관 자료의 기준

구분		시설		도서관자료	
종류	봉사 대상 인구	건물면적	열람석	기본장서	연간증서
공립 공공도서관	2만 명 미만	264㎡ 이상	60석 이상	3,000권 이상	300권 이상
	2만 명 이상 5만 명 미만	660㎡ 이상	150석 이상	6,000권 이상	600권 이상
작은도서관		33㎡ 이상	6석 이상	1,000권 이상	

자료: 「도서관법 시행령」 제3조제1항 관련 [별표 1]

- 주차장은 「서울특별시 주차장 설치 및 관리 조례」 등에 따라 검토
 - 공공청사는 공공업무시설로 시설면적 200㎡당 1대를 적용하고, 자치회관은 문화시설로 간주해 시설면적 100㎡당 1대를 적용해 주차 면수를 산정
 - 주차 면수에 40㎡(지하의 경우)를 곱하여 부설주차장 면적을 산정하며, 해당 면적에는 주차공간뿐만 아니라 주차장의 진출입로와 램프 등의 면적을 포함
 - 단 옥외공간이 넓은 경우 시설 내 부설주차장계획을 최소화할 필요가 있음

[표 2-23] 부설주차장의 설치 대상 시설물 종류 및 설치기준

시설물	설치기준
2. 문화 및 집회시설	시설면적 100㎡당 1대
2-1. 업무시설	공공업무시설: 시설면적 200㎡당 1대

자료: 「서울특별시 주차장 설치 및 관리 조례」 제20조제1항 관련 [별표 2]

③ 기타 복합시설 등

- 자원봉사센터나 사업소 등과 같이 관련 기준이 없으나 정형화된 시설 또는 공공청사와 함께 설치되는 주민편의시설의 규모는 관련 규정을 우선하여 참고하되 없는 경우 유사사례를 참고하여 검토
 - 「정부청사관리규정 시행규칙」 등에는 직급별 업무공간과 휴게공간, 기관별 특수공간(민원실, 보육시설, 전산실 등)에 대한 기준을 제시
 - 한국개발연구원의 예비타당성조사 표준지침 연구에는 문화·관광시설, 도서관 등 분야별로 운영계획에 따른 적정 시설 규모 검토 기준을 제시
 - 단 관련 기준이 명확하지 않은 경우 시설 규모나 인구 규모, 운영계획 등이 유사한 시설을 참고하여 검토

[표 2-24] 청사취득 및 배정면적기준 중 사무실 면적

계급별	구분	일반사무실	단독사무실	비고
장관급	장관실·장관급 기관장실	-	165㎡	집무실·접견실·비서실
	위원실		99㎡	집무실·비서실
차관급	차관실·처의 차장실	-	99㎡	집무실·비서실
	청장실		99㎡	집무실·비서실
	차관급 기관장실		99㎡	집무실·비서실
	위원실		66㎡	집무실·비서실
차관보급 1급	차관보실	-	50㎡	집무실
	기획관리실장실		50㎡	집무실
	청의 차장실		66㎡	집무실·비서실
	기관장실		66㎡	집무실·부속실
	위원실		33㎡	집무실
2·3급	국장실·담당관실	-	33㎡	집무실
	기관장실	-	50㎡	집무실·부속실
	위원	17㎡	-	집무면적
	3급과장	17㎡	-	집무면적
4급	국장·과장	17㎡	-	집무면적
	서기관	7㎡	-	집무면적
	기관장실	-	33㎡	집무실·부속실
5급	과장	17㎡	-	집무면적
	사무관	7㎡	-	집무면적
	기관장실	-	17㎡	집무실
6급 이하	과장	10㎡	-	집무면적
	일반직원	7㎡		집무면적
	기관장	17㎡		집무면적

자료: 「정부청사관리규정 시행규칙」 제2조제2항 관련 [별표 1]

[표 2-25] 청사시설 기준표

용도별	시설명	기준	비고
업무시설	1. 상황실	165㎡	-
	장관급 기관	132㎡	-
	차관급 기관	50㎡×0.7㎡×(정원-20인)	20인 이하는 미설치
2. 회의실			
보조시설	1. 식당	정원×1.5㎡×1/3	주방 포함
저장시설	1. 창고	순사무실 면적×7%	특수 용도의 창고는 기관별
	2. 문서고	순사무실 면적×7%	기준을 적용할 수 있다.
관리시설	1. 수위실	근무자 수×3㎡	-
	2. 당직실	당직자 수×10㎡	-
	3. 차고	대형차 20㎡×관용차량 수 중형차 15㎡×관용차량 수 소형차 13.2㎡×관용차량 수	출입면적 별도 산정
	4. 지하주차장 등	45㎡	
	5. 운전원 대기실	운전원 수×1.65㎡	-
편의시설	1. 휴게실	9.9㎡+(정원-24인)×0.22㎡	정원 24인 미만 제외
	2. 이발실	6.6㎡+(정원-60인)×0.1㎡	정원 60인 미만 제외
	3. 의무실	22㎡+(정원-100인)×0.048㎡	정원 100인 미만 제외
	4. 체육실	75㎡+(정원-100인)×0.16㎡	정원 100인 미만 제외

주: 전용면적 기준이며, 각 부서의 고유업무에 위한 특수시설 등은 당해 부서의 산출기준을 준용 가능
 자료: 행정안전부, 2014, 「청사시설기준표」

- 복합시설의 적정 규모는 사업부서가 제시한 시설별 면적을 기준으로 운영계획과 유사사례의 규모 등을 함께 고려하여 검토
 - 공공청사는 주민 수 또는 공무원 수를 기준으로 적정 규모를 검토하나 복합시설은 운영프로그램 수 또는 추정 이용자 수 등을 토대로 적정 규모를 검토
 - 다만 운영계획 만으로 적정 규모를 검토하는 것에 한계가 있으므로 유사사례의 시설 규모와 운영 실적 등을 바탕으로 적정 규모를 검토
- 한편 공공청사에 복합시설을 설치하는 경우 시설별 법적 기준을 준수하되 이용자를 고려한 편의시설 및 동선계획 등을 감안하여 공용면적을 추가로 고려 가능

④ 어린이집

- 어린이집에 대한 시설면적 규정은 「영유아보호법」 등에 근거

- 「영유아보호법」 제15조(어린이집 설치기준)에는 어린이집의 설치기준과 놀이터, 비상재해대피시설 등과 관련된 사항 언급
- 「영유아보호법 시행규칙」 제9조(어린이집 설치기준 등)의 [별표 1]에는 어린이집 규모와 구조 및 설비기준을 구체적으로 제시
- 어린이집의 적정 규모는 「영유아보호법 시행규칙」상의 설치기준과 유사사례 규모 등을 참고하여 검토
 - 「영유아보호법 시행규칙」 제9조 [별표 1]에 따라 국공립어린이집은 상시 영유아가 11명 이상이어야 하며, 정원은 총 300명을 초과할 수 없음
 - 공간은 보육실, 조리실, 목욕실, 화장실, 놀이터 등으로 이루어지며, 보육실을 포함한 시설면적(놀이테 제외)은 영유아 1명당 4.29㎡ 이상으로 계획이 필요
 - 관련 법령을 기준으로 검토하나 정원 수 등이 유사한 사례를 참고하여 적정 규모를 추가로 검토

(3) 시설계획 적정성 검토

- 설계가 진행되지 않은 투자심사 또는 타당성조사 단계에서 시설계획의 적정성을 검토하는 데에는 한계가 있으나 사업 추진과정에서 사업 규모나 비용, 경제성 등에 미치는 영향이 큰 주요 사항들에 대한 검토가 필요
- 이 가이드라인 연구에서는 공공청사의 시설계획 적정성 검토를 위한 가이드라인을 ① 리모델링 가능 여부 검토, ② 건축계획 검토, ③ 주차장계획, ④ 이전 청사 활용계획 등으로 구분해 제시

① 리모델링 가능 여부 검토

- 시·도와 시·군·구의 본청 및 의회 청사, 동청사 신축사업은 「지방재정 투자사업 심사규칙」 등에 따라 해당 청사의 리모델링 가능 여부 검토를 수행
 - 「지방재정투자사업 심사규칙」 제4조제3항제4호에 따르면 시·도와 시·군·구의 본청 및 의회청사 신축사업은 투자심사를 의뢰할 때 기존 청사의 리모델링이 가능한지 여부에 대한 검토서를 첨부하여 제출해야 함
 - 서울시 투자심사지침은 시·자치구뿐만 아니라 동청사 신축사업에 대해서도 리모델링 가능 여부를 검토하도록 제시

- 서울시 투자심사지침에 따라 다섯 가지 기준으로 리모델링 가능 여부를 검토하며, 객관성과 공정성을 담보하여 작성
 - 검토내용은 ① 청사시설 및 부지 현황, ② 물리적 여건(안전진단 등), ③ 환경 여건(주변환경 및 법률상 제약 등), ④ 경제적 여건(신축 및 리모델링 시 총사업비 비교), ⑤ 기타(기존 시설 활용방안) 등
 - 이외에도 시설의 계속 이용 가능성, 문화재적 가치 등을 검토할 필요가 있으며, 특히 사업 후 이용자의 공간 활용성을 반드시 고려 필요

[표 2-26] 청사 리모델링 분석보고서 (예시)

표 2-26] 청사 리모델링 분석보고서 (예시)

구분			내용	비고
사업규모			위치, 사업비, 기간 등	-
검토 사항	청사 현황	현재	준공년도(내구연한), 부지면적, 연면적, 건축규모 등	-
		신축 계획	부지면적, 연면적, 건축규모 등	증감 현황: 부지면적, 연면적 등
	물리적 여건		안전등급 등	-
	환경 여건		인구 증가, 교통량 증가 등	-
	경제적 여건		신축 vs 리모델링 시 총사업비 비교 등	객관적 산출 근거 표기
	기타		기존 시설 활용방안 등	-
	종합여건		리모델링 또는 신축 필요성 등	-

자료: 서울특별시, 2018, 「2018년도 지방재정 투자사업 심사지침」, 118쪽

- 한편 해당 지침의 리모델링은 특별한 사정이 없는 한 신축보다 경제성이 우월하다는 전제 아래 건물의 성능개선을 통해 신축 수준의 건물 상태를 확보하는 방법으로 시설물 보존 및 단순 개보수, 부분 리모델링 등과 구분할 필요
 - 리모델링은 「건축법」 제2조제1항제10호에 따라 “건축물의 노후화를 억제하거나 기능 향상 등을 위해 대수선하거나 일부 증축하는 행위”로 규정하고 있으며, 성능개선은 구조개선, 기능개선, 미관개선, 환경개선, 에너지성능 개선을 포함
- 시설물 보존 범위 등의 의사결정은 추가 비용, 공사조건 등을 고려하여 합리적으로 결정할 필요

- 신축보다 리모델링이 경제적으로 유리하다는 통념에 기반하여 기존 시설이나 부재 등을 존치할 경우 사업비 및 운영비가 신축건물의 비용보다 높아지는 문제 등이 야기될 수 있으므로 리모델링 여부에 대한 합리적인 선택 필요
- 특히 증축형 리모델링은 기존 골조를 재활용해 수평 또는 수직 증축을 하는 사업으로 안전성 확보를 위한 기초보강이나 내진성능 확보를 위한 구조보강 등의 추가 고려 필요
- 시공을 위한 장비의 소형화, 철거의 한계 및 공사조건의 난해함 등을 종합적으로 판단하여 리모델링 범위 확정 필요

② 건축계획 검토

- 설계가 이루어지지 않은 사업의 건축계획 적정성을 판단하는 데에는 무리가 있으나 불필요한 사업비 증가나 일정 지연 등을 예방하기 위해 투자심사 사례 등을 토대로 계획수립단계에서 고려해야 할 주요 검토사항을 제시
- 복합청사는 시설별 이용자들의 동선 분리와 층별 배치계획을 수립하여 시설별 운영의 편의성과 안전성 확보를 검토
 - 청사시설 내에 다양한 시설이 복합될 경우 동선이 복잡해 이용자 불편이 야기될 수 있으며, 이는 시설의 이용 수요에도 영향을 미치므로 복합시설 계획 시 시설별 동선 분리와 층별 배치계획을 반드시 검토 필요
 - 동일 부지 내에 상이한 용도의 시설물이 복합되므로 주진입로 및 외부공간을 분리하여 계획하는 것이 필수적이며, 대지가 협소해서 외부공간의 분리가 어려운 경우 주진입로를 층별로 분리하는 방안 등의 고려 필요
- 특히 어린이집과 노인시설 등의 노유자시설을 복합하는 경우 시설 이용자의 안전을 우선하여 동선계획 및 층별 배치계획을 수립하고 이를 바탕으로 시설의 규모 등을 결정
 - 시설별 이용자 특성과 재난 발생 시의 대피 경로 등을 고려한 이용자 중심의 시설 배치계획 검토 필요
 - 특히 관련 법령에서 어린이집 보육실은 건축물 1층에 설치하도록 권고하고 있으므로 이를 준수할 필요¹²⁾

12) 2019년 어린이집 설치에 대한 예외 규정이 신설되어 불가피한 경우에 한하고 여러 조건을 만족하는 경우 지방보육정책 위원회 심의를 통해 5층까지 어린이집을 설치할 수 있으나 이용자의 안전을 고려해 1층에 설치하는 것을 권장

- 주요 동선의 검토 대상은 보행자와 자동차 동선, 노약자 동선, 세대 간 동선, 시설별 이용자 간 동선 등
- 부지면적이 건축물의 바닥면적 대비 과다할 경우 옥외공간에 대한 활용계획을 검토할 필요
 - 옥외공간 활용계획은 청사가 설치되는 장소의 성격과 특성 등을 고려해 수립하며, 광장이나 음악분수 등 시설물을 계획할 경우 활용방안도 고려 필요
- 해당 공공청사 부지 외 타 공공시설의 부지 등이 인접하여 있는 경우에는 인근 부지를 포함한 종합적인 부지 활용계획을 검토
 - 주택재개발 등으로 공공청사 부지를 제공받아 사업을 계획하는 경우가 존재함
 - 이때 해당 사업을 위한 공공청사 부지 외 다른 부지도 제공받는 경우에는 부지와 시설의 효율적 활용을 위한 종합적인 공공 부지 활용계획 마련 필요
- 한편 공공청사의 건축계획 수립 시 「서울 도시디자인 가이드라인 Ver 3.0」(서울특별시, 2017)을 참고할 필요
 - 해당 가이드라인에는 공공건축물과 공공시설물 등에 대해 서울 도시디자인의 기본 방향, 원칙 및 세부 기준을 규정
- 가이드라인에 따라 공공청사와 주민센터의 위치 환경, 공공공간, 대지 단위 외부공간, 건물 저층부 등의 계획 검토가 필요하며 자세한 내용은 다음과 같음
 - 위치 환경: 인근 주요 보행가로나 한 블록 이상 떨어진 곳에서 주요 경관을 볼 수 있도록 시각통로를 확보하고, 일반시민과 보행자들이 자유롭게 접근할 수 있도록 대지 내 보행로 등을 확보. 특히 동주민센터는 옹벽 발생을 최소화하도록 계획
 - 집합적 건축 경관: 건축물의 건축선을 주변 건축선과 정렬하도록 권장
 - 공공공간: 주변의 기존 보행가와 연결되는 보행로를 확보하고, 공공건축물의 전면 공지와 보행가로 간에 가급적 단차가 발생하지 않도록 계획
 - 대지 단위 외부공간: 보행동선과 차량동선을 분리하여 계획하고, 건물의 전면 공지나 필로티 하부의 주차 차량 점유를 금지하며, 주보행로와 건물의 주출입구 사이 옥외주차장 설치를 지양
 - 건물 저층부: 유니버설디자인과 장애 없는 디자인을 적용하여 장애인과

- 고령자 통행에 지장을 주지 않도록 계획해야 하며, 민원실은 건물 주진입구에서 가까운 곳에 배치하고 행정의 편의보다 이용자 편의를 위주로 계획
- 기타 건물부속물: 설계 시 에어컨 실외기, 건물 분전함 등의 차폐 장치를 계획하고, 개방형 공공화장실과 게시판 등은 외부 접근이 용이하도록 설치

[표 2-27] 공공청사와 관련된 디자인 가이드라인 요소

항목	내용	공공청사	주민센터
위치 환경	시각 통로 확보, 접근성 보장, 옹벽 제한 등	○	○
집합적 건축 경관	건축선 통일 등	-	○
공공공간	대지 관통 보행로 확보, 공공건축물 외부공간 등	○	○
대지 단위 외부공간	보행동선과 차량동선의 분리, 전면 외부공간의 주차장화 금지, 옥외주차장 위치 제한 등	○	○
건물 저층부	장애 없는 디자인, 건물 진입부의 단차 지양, 저층부 용도 조절, 저층부 미관저해요소 제한, 민원실 배치 등	○	○
기타 건물부속물	기계설비 노출 금지 등	○	○

자료: 서울특별시, 2017, 「서울 도시디자인 가이드라인 Ver 3.0」, 74~76쪽 내용 재정리

- 복합청사는 프로그램 계획과 규모 산정 등을 추가로 검토
 - 복합시설의 프로그램이 상호 연관되어 상승효과를 거둘 수 있는 계획을 수립하며, 지역사회의 공동체 의식을 강화하는 프로그램을 우선 배치
 - 전용면적 대비 공용면적 비율을 충분히 확보하고, 지하주차장이나 후면 주차장 배치가 가능하도록 면적 확보 필요

③ 주차장계획

- 부설주차장 설치에 관한 규정은 「서울특별시 주차장 설치 및 관리 조례」, 「충사업비 관리지침」(기획재정부, 2018) 등
 - 「서울특별시 주차장 설치 및 관리 조례」에는 부설주차장을 설치해야 할 시설물의 종류와 설치기준을 제시
 - 「충사업비 관리지침」(기획재정부, 2018)에는 도심지역에 건축하는 청사의 부설주차장에 대해 원칙적으로 법정 주차대수의 2배 이내, 지하주차장은 지하 2층 이내로 건립하는 것을 제시

- 해당 조례 등에서 정하는 기준에 따라 합리적인 수준으로 주차장을 계획할 필요
 - 부설주차장의 지하화는 총사업비 증가에 영향을 미치므로 지하주차장의 필요성과 부지면적, 지가 등을 고려하여 결정
 - 복합청사의 부설주차장 주차대수는 시설별 설치기준에 따라 산정한 소수점 이하 첫째 자리까지의 주차대수를 합하여 산정

④ 이전 청사 활용계획

- 공공청사 사업의 상당수는 기존 청사의 노후 및 공간 협소로 시설을 이전하는 사업으로 사업의 효율적인 추진을 위해서는 신축 청사에 대한 검토와 함께 기존 청사의 활용계획을 검토하는 것이 중요
 - 기존 청사는 공유재산으로서의 가치를 가지고 있을 뿐만 아니라 부족한 서울 도심의 개발 유보지라는 측면에서 중요한 가치를 가짐
 - 또한 공공청사가 갖는 공공성을 토대로 주변의 도시 기능 변화를 유발할 수 있고 이전계획으로 인한 민원 발생 가능성도 있으므로 기존 청사의 활용 계획은 청사 이전계획의 적정성 판단에 중요
- 서울시의 공공청사 사업 사례를 살펴보면 기존 청사를 매각하는 경우와 기존 청사를 다른 용도의 청사로 활용하는 경우 등 크게 두 가지로 구분할 수 있으나 관련 계획이 수립되지 않은 경우도 다수
- 기존 청사 활용계획은 해당 이전 사업계획의 적정성 평가 및 경제성 분석에 중요한 기준
 - 기존 청사 활용계획이 구체적으로 수립되었거나 확정된 경우에는 해당 시설의 매각가치 또는 임대가치 등을 편익으로 반영하나 활용계획이 불확실한 경우에는 편익으로 반영하지 않음

(4) 운영계획 적정성 검토

- 운영계획의 적정성은 규모의 적정성과 함께 운영단계에서의 시설 활용도와 재정 부담 정도를 파악하고 시설 투자의 효율성을 높이기 위해 검토하는 것으로 사업의 수요 및 편익을 판단하는 중요한 기준

- 본청청사, 의회청사, 주민센터 등 공공청사 운영은 계획 수립 여부와 상관없이 관련 법률에 따라 수행되므로 별도의 운영계획을 수립할 필요가 없으나 청사 시설의 유지관리를 위한 계획을 수립하여 제시할 필요
 - 행정청사는 수요에 상관없이 사업추진이 필요한 사업이며 대부분 이전 사업 이므로 시설 규모 변화에 따른 시설 유지관리계획만 검토
- 다만 행정업무를 수행하는 공간 외에 문화·복지 분야 등의 주민편의공간과 복합 시설은 운영 조직과 공간별 프로그램 운영계획, 운영수입 및 비용 등을 포함한 운영계획을 별도로 수립하여 제시
 - 운영계획에는 편의시설 등을 관리·운영하는 데 필요한 운영 주체 및 조직, 예산, 프로그램 계획과 특기사항 등을 작성
 - 복합시설 중 도서관·전시관·박물관 등과 같이 시설 운영을 위해 장비 또는 콘텐츠가 구축되어야 하는 사업은 별도의 콘텐츠 확보계획을 함께 검토
 - 운영계획에 대한 관련 근거나 지침 등이 있을 경우 해당 기준에 따라 검토하나 관련 기준이 별도로 없는 경우 유사사례 등을 참고하여 검토
- 어린이집은 보육사업과 시설운영·관리계획 등을 수립하고, 운영수입 및 비용 등을 검토하여 제시
 - 어린이 연령에 맞추어 보육사업(전일제, 시간제) 관련 계획과 시설운영 및 관리 계획을 수립하여 제시
 - 수립한 계획을 바탕으로 유사사례를 참고하여 운영수입 및 비용 등을 검토
- 한편 투자심사 시 운영계획은 의뢰서의 '6. 공공시설 운영계획서, 가) 조직 및 예산, 나) 세부시설 운영계획'에 포함해 작성하며, 운영계획의 적정성을 시설 규모 및 건축계획 등과 연계하여 검토

비용 검토

1) 비용 검토의 전제

- 일반행정 분야 투자사업의 비용은 총사업비와 운영비로 구분하여 검토
 - 총사업비 검토는 공사비, 보상비, 용역비, 기타 비용 항목에 대한 가이드라인으로 과거 검토사례 등을 토대로 비용 검토 시 준수해야 할 기준과 유의할 점 등을 제시
 - 운영비 검토는 인건비, 운영관리비, 유지보수비, 기타 비용 등에 대한 검토 가이드라인으로 관련 지침에 따른 기준과 적용 방법 등을 구체적으로 제시
- 또한 일반지침을 바탕으로 검토하되 해당 분야 사업의 특성 등이 반영되도록 아래와 같은 추가 검토 기준을 제시
 - 일반행정 분야 비용 검토 가이드라인의 주요 쟁점은 과거 서울시 투자심사 평가 사례 등을 바탕으로 선정했으며, 관련 분야 지침 및 해당 분야 전문가 검토의견 등을 종합해 쟁점사항의 기준을 제시

[표 2-28] 일반행정 분야 비용 검토 가이드라인의 주요 쟁점

구분	주요 쟁점
사업비	공사비 <ul style="list-style-type: none"> - 공공청사 유형별 가이드라인 공사 단가 적용 기준 - 복합청사 가이드라인 공사 단가 적용 기준 - 리모델링 공사비 산정방식 및 단가 적용 기준 - 지하주차장 공사비 단가 적용 기준 - 기타 공사비 단가 적용 시 주의 사항
	보상비 <ul style="list-style-type: none"> - 보상비 및 공유재산가액 적용 기준
	용역비 <ul style="list-style-type: none"> - 설계비 및 감리비 등의 산정 기준
	기타 비용 <ul style="list-style-type: none"> - 철거비, 이전비, 임차 청사 비용 등의 적용 기준
운영비	<ul style="list-style-type: none"> - 인건비 및 일반관리비의 계상 기준 - 복합시설 운영비 계상 기준

2) 총사업비

- 이 가이드라인 연구에서는 공공청사와 어린이집의 시설 특성에 맞는 공사비, 보상비, 용역비 등의 총사업비 검토 기준을 추가로 제시
 - 별도로 언급하지 않는 사항은 일반지침의 기준을 따르며, 복합시설은 해당 시설의 분야별 지침 내용을 참고

(1) 공사비

① 공공청사 공사비 단가 적용 기준

- 공사비는 공사의 시행을 위한 재료비, 노무비, 경비, 일반관리비 등의 합계액으로 서울시의 「공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인 마련」(2017)(이하 공사비 가이드라인)의 업무시설 단가를 참고하여 산정
 - 공사비 가이드라인은 업무시설을 공공업무사무소, 동청사(주민자치센터), 복합청사(대형청사), 의회청사 등으로 구분하고 각각의 공사비 단가를 제시
 - 시청사·구청사는 복합청사 단가를, 동청사(자치회관 포함)는 동청사(주민자치센터) 단가를, 사업소 등 민원실이 없는 사무공간 위주의 청사는 공공업무 사무소 단가를 적용
 - 그 외 지방자치단체 필요에 의해 설치하는 공공청사는 해당 시설의 기능과 규모를 고려해 단가를 적용하되 주시설의 용도를 명확히 구분하여 검토

[표 2-29] 일반행정 분야 시설의 공사비 단가 적용 (예시)

구분	공사비 가이드라인 적용 시설
공공청사	시청사, 구청사 복합청사(대형청사, 평균 2,578천 원/㎡)
	시의회, 구의회 의회청사(평균 3,087천 원/㎡)
	동청사 동청사(주민자치센터, 평균 2,552천 원/㎡)
	사업소 등 공공업무 사무소(평균 2,502천 원/㎡)
기타	시설의 규모와 기능을 고려하여 적용

자료: 서울특별시, 2017, “공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인 마련”

- 단 사업의 특수성 등으로 공사비 가이드라인의 적용이 어려울 경우 조달청의 공사비 분석 자료 등을 참고하거나 설계가를 기준으로 검토
 - 공사비 가이드라인의 공사비 단가를 적용하는 것이 원칙이나 적용이 어려울 경우 조달청의 「공공건축물 유형별 공사비 분석」(이하 유형별 공사비)이나 유사 사례의 실제 공사비 단가, 나라장터의 입찰공고, 유사사업의 타당성조사 공사비 사례 등의 자료를 참고하여 추정한 공사비 단가를 적용
 - 이외 공종 또는 물량을 기준으로 공사비를 산정한 경우 면적을 기준으로 재검토. 다만 설계를 수행하여 물량 산출근거 등이 제시된 경우 관련근거를 토대로 검토

② 어린이집 공사비 단가 적용 기준

- 어린이집 공사비는 공사비 가이드라인의 노유자시설 단가를 참고하여 산정
 - 공사비 가이드라인에는 노유자시설을 육아·보육, 키즈카페, 어린이집 등으로 구분하여 공사비 단가를 제시
 - 시설 성격과 규모 등에 맞춰 공사비 단가를 적용
- 어린이집은 갖추어야 하는 구조 및 설비기준이 있으므로 복합시설의 규모와 상관없이 어린이집 공사비 단가를 적용하여 공사비를 산정
 - 어린이집의 구조 및 설비는 이 시설을 이용하는 영유아의 특성에 맞도록 해야 하며, 시설별 설치기준과 필요한 장치·설비 등에 대한 규정을 준수할 필요
 - 규정을 만족시키기 위해서는 복합청사의 어린이집도 연면적 대비 시설면적과 상관없이 어린이집 공사비 단가를 적용
- 그 외 학습기자재비, 전자제품, 주방용품 등의 기자재비는 기타 비용으로 추가 반영

③ 복합청사 공사비 단가 적용 기준

- 공공청사에 문화 또는 복지시설 등이 복합되는 경우 적용 공사비 단가에 대한 기준이 부재하여 사업별로 각각 상이하게 적용하는 등의 문제가 발생
 - 다양한 시설이 복합된 경우 복합청사 단가나 복합시설 중 가장 높은 단가를 일괄 적용하거나 시설(공간)별 해당 단가를 적용하는 등 공사비 적용 기준이 사업별로 상이

- 이에 과거 복합청사 평가 사례와 청사 건립 비용 자료 등을 분석하여 복합청사의 공사비 단가 적용 기준을 제시
 - 복합청사 공사비 단가를 분석하기 위해 대표 시설의 기준 단가만을 적용한 사례와 시설별 단가를 구분하여 산정한 사례를 선정하고 계획단계에서의 사업비와 최종 실적단가를 비교하여 분석
 - 실적단가는 조달청의 공공건축물 유형별 공사비 분석 자료 중 복합청사 유사 복합시설의 설계 금액을 기준으로 분석
- 분석 결과 복합청사 건립사업은 시설면적 비율을 기준으로 건축 연면적 대비 복합되는 개별 시설의 면적이 20% 이하인 시설은 주용도 시설의 단가를 일괄 적용하는 것이 타당할 것으로 판단
 - 연면적에서 개별 시설면적이 약 25% 이상인 경우 구조나 설비, 내장재 등의 변화가 발생하므로 용도별 시설단가를 적용하는 것이 타당하나 20% 이하인 경우에는 주된 용도 또는 복합청사 단가를 적용
 - 단 어린이집, 보건시설, 무대시설, 관람시설, 수영장 등의 특수시설은 면적과 상관없이 시설별 공사비 단가를 적용
- 따라서 복합시설 중 연면적 대비 개별 시설면적이 20%를 초과하는 시설은 시설별 공간에 해당 공사비 단가를 적용
 - 시설별 공간은 해당 기능의 전용공간뿐만 아니라 건물설비공간과 공용공간을 포함하며, 건물설비공간과 공용공간은 시설별 전용공간 면적 비율을 반영하여 산정
- 한편 해당 내용은 하나의 건축물에 둘 이상의 용도가 혼용되어 건축물의 종별이 둘 이상인 복합청사인 경우에 적용
 - 하나의 대지 안에 각기 다른 두 동 이상의 건축물에 둘 이상의 용도를 혼용해 신축하는 경우에는 각 동의 건축물마다 용도의 복합 여부를 확인한 후 적용

[표 2-30] 복합청사 공사비 단가 산정 기준 적용 (예시)

※ 동청사에 작은도서관을 복합하는 경우

- 연면적에서 작은도서관 및 부설주차장의 면적 비중이 각각 20% 이내이므로 동청사(주민자치센터) 단가를 일괄 적용해 공사비를 산정
- 도서관 운영을 위한 최초 투입 비용(도서구입비 등)은 별도로 반영

구분	면적	공사비 단가	금액
주민센터(동대본부 포함)	482㎡	2,812천 원/㎡	4,932백만 원
자치회관	1,032㎡		
작은도서관(등록)	40㎡		
부설주차장	200㎡		
합계	1,754㎡	-	4,932백만 원

④ 리모델링 사업 공사비 단가 적용 기준

- 공공청사 사업은 리모델링 방식으로 추진하는 사업이 다수 있으나 구체적인 리모델링 공사비 산정 기준이 없어 비용 검토에 한계
 - 일반지침에서는 공사비 가이드라인에 제시된 사례를 참조해 신축 공사비 대비 비율을 적용하도록 하고 있으나 사례가 제한적이고 리모델링의 범위도 다양해 사업비 추정은 물론 검토에는 한계
 - 투자심사 평가사례에서는 리모델링 공사비를 공사범위 등에 상관없이 신축 공사비의 70~80% 수준에서 일률적으로 추정·검토하고 있어 보다 객관적인 검토 기준 마련 필요
- 공사비 가이드라인에는 용도별 리모델링 및 개보수 공사비가 제시되어 있으나 공사범위에 따라 평균 공사비 차이가 커 일괄적으로 적용하기 곤란하므로 계획 중인 공사 여건과 유사한 경우에 한하여 제한적인 활용이 필요
 - 공사비 가이드라인의 사례에는 면적 증감이 없는 단순 리모델링(또는 개보수) 사업뿐 아니라 수직 및 수평 증축이 혼용된 사업을 포함하고 있어 적정 리모델링비 검토에는 한계
 - 실제로 2017년 기준 공사비 가이드라인의 공사비 단가는 신축 단가와 비교해 리모델링은 48~75%, 대수선은 21~42% 수준으로 변동폭이 커서 사례를 선택하여 단가를 적용하는 데 어려움

- 또한 조달청의 유형별 공사비에서는 별도의 리모델링 단가를 제공하고 있지 않아 일반지침의 기준을 적용하는 데 한계

- 리모델링 단가는 시설 특성과 기존 이용률, 노후화 정도 등에 따라 차이가 크므로 리모델링 수준과 범위에 맞는 시설별 단가 적용이 합리적
 - 리모델링에 준하는 대수선과 단순 개보수 사업의 비용 차이는 크게 나타나므로 사업목적에 합당한 단가 적용이 필수
 - 또한 증축과 리모델링 공사를 함께 진행하는 사업은 단가를 일괄적으로 적용하는 오류에 주의 필요
- 따라서 공사비 가이드라인을 이용해 리모델링비를 추정·검토하는 경우 시설 용도와 규모, 공사 범위를 복합적으로 고려해 최적의 공사비 단가를 산정해야 하며, 추가적으로 나라장터의 유사사례 입찰공고 등을 참고하여 검토할 필요
 - 리모델링 방식의 사업은 기존 청사 개보수 외에도 증축 및 개축을 포함하며, 증축 및 개축 면적에 대해서는 가이드라인의 신축 단가를 적용하여 검토
- 한편 리모델링의 상세 공정내역이 있을 경우 물량 등으로 공사비를 추정하는 것이 합리적이거나 내역이 없을 경우 공사 조건별 계수산정 집계표를 활용하여 공사비를 산정하는 것도 가능
 - 단 이 경우 유사사례의 공종별 공사비 단가와 공사 조건별 계수산정 집계표를 활용하여 도출한 공사비 단가의 적정성을 검증한 후 최종 단가를 선택할 필요
- 이에 이 가이드라인 연구에서는 공공청사 사업이 참고할 수 있는 공사 조건별 계수산정 집계표를 제시
 - 공사 조건별 계수산정 집계표를 활용하는 리모델링 공사비 산정방식은 한국 개발연구원의 예비타당성조사와 센터의 타당성조사 등에서 활용되는 방식
 - 공공청사 건립사업은 시설 유형이 비교적 정형화되어 있어 리모델링 범위와 개보수의 수준을 파악할 경우 보다 객관적인 공사비 추정이 가능
 - 다만 계수산정 집계표를 활용하는 방법은 개략적인 검토이므로 리모델링의 구체적인 범위 등을 검토해 공종별 계획을 수립하는 등 보다 구체적인 공사 계획을 바탕으로 비용을 추정하는 것이 바람직

[표 2-31] 공사 조건별 계수산정 집계표 (공공청사)

공정 구분	공사비 구성 비율(A) ¹⁾	○○ 사업			비고
		공사비 구성 비율(B) ²⁾	리모델링 비율(C) ³⁾	공정별 단가 (D=신축 공사비 단가×B×C)	
외벽마감	20~25%				-
내부마감	10~15%				-
인테리어	5~15%				각종 비품구입 포함
전기·통신	8~12%				수배전설비, 자동제어기 등
지하층	5~10%				-
기타공사	5~10%				엘리베이터, 스프링클러 등
특수설비	3~8%				조명, 방송장치 등
기계설비	3~7%				자동화설비, 공조, 열원설비 등
창호	3~7%				-
유리	3~8%				-
부지조성	2~5%				-
옥상정원	1~3%				-
조경	2~5%				-
합계	100%	100%	-	리모델링 단가(E)	-

주 1) 공사비 구성 비율(A)은 서울시의 유사사례 및 조달청의 자료를 분석한 결과

2) ○○사업의 공사비 구성 비율(B)은 제시된 공정별 공사비 구성 비율(A) 내에서 선택하되 합계는 100%

3) ○○사업의 리모델링 비율(C)은 현재 시설 수준과 리모델링계획을 감안해 공정별로 100% 범위 내에서 결정

예를 들어 외벽마감 전체를 교체할 경우 리모델링의 비율을 100%로 작성. 내부마감을 절반 정도 보수할 경우 리모델링의 비율을 50%로 작성

4) 공정별 단가(D)는 공사비 가이드라인의 신축 공사비 단가에 공사비 구성 비율(B)과 리모델링 비율(C)을 곱하여 산출하며, 공정별 단가(D)의 합계가 리모델링 단가(E)

5) 신축 공사비 단가는 공사비 가이드라인의 용도별·규모별 단가를 참고

6) 제시된 공정은 한국개발연구원의 예비타당성조사 보고서를 참고하여 구분했으나 리모델링계획에 따라 조정 가능

- 위의 공사 조건별 계수산정 집계표 예시는 서울시의 유사실적 및 조달청의 서울시 내 공공청사 공사비 자료들을 분석한 결과를 활용하여 작성¹³⁾
 - 리모델링 관련 구체적 계획이 없는 경우 현 청사의 수준 등을 감안하여 예시의 공사 조건별 계수산정 집계표 범위 내에서 단가를 산정

13) 조달청의 '공사비 정보광장'(<http://pcae.g2b.go.kr>)은 공공 건축사업 초기에 합리적인 공사비를 예측할 수 있도록 다양한 공사에 대한 정보를 제공

- 다만 시설의 여러 특성 등으로 인해 아래의 집계표에 제시된 범위 내에서 비율을 산정하기 어려운 경우 합리적 범위에서 비율을 조정하여 적용 필요

⑤ 지하주차장 공사비 단가 적용 기준

- 법적 부설주차면 이외의 주차장이 시설물 내 계획되었거나 공영주차장이 지하층에 추가 계획되었을 경우 주차장 용도를 분리하여 공사비를 추정할 필요
- 서울시의 공사비 가이드라인이나 조달청의 유형별 공사비는 지하주차장 공사비를 구분 제공하지 않아 검토에 어려움
 - 통상 서울 시내 공공건축물은 부설주차장의 50% 내외를 시설물 내(지하주차장 또는 필로티형 주차장) 설치하고 있으나 대지의 여건이나 주변 상황에 따라 차이가 커 일률적 판단에는 한계
 - 주변 여건 등으로 인해 시설 내에 부설주차장이 일반 건물에 비해 과도하게 계획된 경우 가이드라인의 시설단가를 지하주차장 면적에 일률적으로 적용하면 시설공사비 과대 추정이 우려
 - 또한 공사비 가이드라인에서 제시하는 주차장 전용빌딩과 공영주차장의 시설 단가는 환승센터, 북카페, 공공도서관 등 복합시설 건물 관련 단가이기 때문에 지하주차장 단가로 활용하는 데는 한계
- 따라서 지하주차장 단가는 유사사례의 실제 공사비 단가나 나라장터의 유사사례 입찰공고 등을 참고하여 검토할 필요

⑥ 기타 공사비 단가 적용 시 주의사항

- 공사비 가이드라인의 단가에는 에너지 성능 향상에 따른 공사비가 포함되어 있으므로 비용 검토 시 유사한 비용 등이 중복 적용되지 않도록 주의
 - 서울시의 모든 공공건축물은 에너지효율 1등급 기준이 적용되며, 공사비 가이드라인의 공사비 단가는 해당 기준에 따른 단가임
 - 패시브 하우스, 액티브 하우스와 같이 신공법 적용을 사유로 공사비 가이드라인의 단가 외에 추가 공사비를 적용하는 사례가 일부 있으나 이 경우 비용 산정과 관련한 별도의 근거(사업 추진방향 등)를 제시할 필요

- 한편 공사비는 전년도 말을 가격기준 시점으로 산정하며, 필요시 건설투자 GDP 디플레이터를 활용하여 보정하고 당해 연도 불변가격으로 환산하여 적용

[표 2-32] 공공청사 가이드라인 공사비 단가 적용 시점 기준 (예시)

- 투자심사 의뢰 시점이 2016년이므로 경제성 분석의 기준년도는 2015년 말
- 공사비 가이드라인(2015)은 2015년의 기준단가를 제시하므로 보정 없이 그대로 적용
- 만약 해당 사업이 2017년 투자심사에 의뢰되었다면 건설투자 GDP 디플레이터를 활용하고 공사비 단가를 2016년 말 기준으로 보정하여 적용

구분	공사비 단가	비고
공사비 가이드라인(2015)	2,432천 원/㎡	기준년도 2015년
투자심사 의뢰서	2,488천 원/㎡	공사시점인 2017년까지 물가상승률(1.023)을 반영
타당성검토 의뢰서	2,432천 원/㎡	가이드라인 단가를 그대로 적용

(2) 보상비(공유재산가격)

- 공공청사 사업은 공유지를 활용하여 추진하는 경우가 많으나 실제 보상비와 공유재산가격을 혼동해 이를 누락하거나 잘못 산정하는 경우가 다수임
 - 서울시 투자심사지침에 따라 사업을 추진할 때 사유지를 매입하는 경우에는 보상비로 반영하고, 국·공유지를 활용하는 경우에는 공유재산가격을 산정하여 기타 비용에 반영 필요
 - 특히 기존 청사를 철거하고 신축하는 공공청사 사업은 총사업비에 공유재산 가격을 반영해야 하나 누락하는 경우가 다수
- 투자심사단계에서 공유재산가격과 보상비를 혼동해 잘못 산정하는 경우 사업비는 물론 경제성 분석 결과에도 영향을 미치므로 지침에 따라 검토할 필요
 - 공유재산가격의 반영 여부는 지침 기준이 모호하므로 행정자치부의 유권해석 결과 등을 참고하여 적용할 필요
- 한편 보상비 및 공유재산가격은 가이드라인 일반지침의 기준을 적용하여 검토
 - 보상비는 토지 보상비와 지장물 보상비가 있으며, 토지 보상비는 우선순위에 따라 적용하고, 지장물 보상비는 현장 여건에 따라 반영 여부를 결정
 - 공유재산가격은 아래 표와 같이 서울시 투자심사지침에 따라 산정

[표 2-33] 보상비 산정 우선순위 및 공유재산가격 산정 방법

보상비 산정 우선순위	공유재산가격 산정 방법
1. 감정평가에 의해 제시된 금액 2. 조사대상사업의 사업지 주변 기 보상자료 금액 3. 공시지가를 기준으로 지목별 보상배율 적용	1. 해당 토지의 개별공시지가 2. 표준지공시지가 (단 관련 법령 또는 계약에 따라 개별공시지가나 표준지공시지가 보다 낮은 가격으로 매입한 경우 해당 가격을 적용)

(3) 용역비

- 용역비는 공공청사 사업을 위한 타당성조사, 설계, 감리 등의 비용이며, 일반지침의 기준을 참고하여 검토
 - 일반지침은 설계용역비, 설계공모 보상비, 감리비의 산정 기준을 제시
 - 해당 항목 이외의 각종 영향평가나 문화재 지표조사 등이 필요할 경우 추가로 수행 가능하나 추진 근거나 비용과 관련한 자료 제시 필요
- 다만 일반지침 적용 시 제안된 사업별로 적용 범위 등이 달라 검토의 일관성 등에 문제가 있으므로 이 가이드라인 연구에서는 항목별 적용 범위 및 주의사항 등을 구체적으로 제시
 - 설계비 산정 시 각종 인증 수수료 등 부가비용의 포함 여부를 제시
 - 감리비 산정 시 전면 책임감리 대상사업은 아니지만 전면 책임감리 비율을 적용하여 금액 차이가 크게 발생하므로 이에 대한 기준을 제시

① 설계비

- 설계비는 기본설계(계획설계-중간설계) 및 실시설계를 위한 비용으로 가이드라인의 일반지침을 준용하여 제2종(보통) 중급을 적용하여 산정
 - 「공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준」(국토해양부 고시 제 2015-911호)의 건축설계 대가요율과 건축물의 종별 구분을 참고하여 산정
 - 공공청사 건축물의 종별 구분은 기준에 따라 제2종(보통)을 주로 적용하나 특수설비를 요하는 경우 등에는 3종(복잡)으로 적용 가능
 - 도서의 양은 설계의 난이도 등을 감안할 때 중급으로 적용하나 사업의 특성 등에 따라 가감 가능

[표 2-34] 건축물 종별 구분

구분	건축물 종류	
2종 (보통)	<ul style="list-style-type: none"> • 공작물(굴뚝·옹벽·고가수조 등) • 단독주택 • 공동주택 • 제1종 근린생활시설 • 제2종 근린생활시설 • 판매시설 • 장례식장 • 교육연구시설(도서관 제외) • 노유자시설 • 수련시설 • 업무시설 • 숙박시설(관광숙박시설 제외) • 위락시설 	<ul style="list-style-type: none"> • 공장 • 창고시설(냉장·냉동창고 포함) • 위험물저장 및 처리시설 • 자동차 관련 시설 • 동물 및 식물 관련 시설 • 분뇨 및 쓰레기처리시설 • 교정 및 군사시설 • 묘지 관련 시설(화장장 제외) • 관광휴게시설(관망탑 제외) • 기타 제2종 용도와 유사한 것
		<p>※ 제2종 시설로서 특수구조 또는 공기조화 설비 등 특수설비를 요하는 시설은 제3종을 적용</p>

자료: 「공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준」(국토해양부 고시 제2015-911호) [별표 3]

- 과거 심사 사례를 검토한 결과 사업별로 설계비 외에 각종 부가비용을 추가하여 항목의 일관성이 부족하고 금액이 부풀려지는 등의 문제 발생
 - 서울시 투자심사에 의뢰된 일반행정 분야 사업들의 설계비를 살펴보면 사업 부서 또는 담당자에 따라 설계용역비 외 각종 조사비, 인증 수수료, 손해배상 보험료 등 설계비 내 포함 항목이 제각각
 - 그러나 해당 항목의 필요성과 산정 근거를 제시하지 않는 경우가 대부분이며 중복 적용하는 사례도 다수여서 설계비 산정 기준의 명확한 설정이 필요
- 설계비 산정 시 설계 용역비 외에 부가적인 친환경 건축물 인증 설계업무 대가와 설계공모 보상비를 추가하여 검토하되 기타 부가적인 비용은 사업의 특성 등을 고려하여 제한적으로 반영
 - 공사비 가이드라인의 시설별 공사비 단가에는 에너지 성능 향상에 따른 공사비가 포함된 금액이므로 공사비 가이드라인에서 인정하는 친환경 건축물 인증에 따른 추가 설계 대가요율만을 반영
 - 친환경 건축물 인증은 '친환경 건축물 등급 인증'과 '에너지효율 등급 인증', '지능형 건축물(IBS) 등급 인증'으로 이루어지며, 「건축법」 등 관련 기준에 따라 해당 대가요율을 건축설계대가 요율에 추가

- 설계공모 보상비 또한 관련 기준인 「서울시 공공건축물 설계발주 기준」(서울특별시, 2015)에 따라 추가 가능
- 그 외 부가 항목은 사업의 특성을 고려하여 필요성과 산출 근거를 검토하고, 다른 항목과의 중복 여부를 검토하여 제한적으로 반영

② 감리비

- 감리비는 건축물 등이 설계도서의 내용대로 시공되는지 확인하고 품질관리, 공사관리, 안전관리 등에 대해 지도·감독하는 행위에 대한 비용으로 일반지침과 같이 관련 법령의 기준에 따라 산정
 - 그러나 과거 대다수 공공청사 사업의 경우 건설사업관리 대상사업이 아님에도 불구하고 감리비를 건설사업관리 기준을 적용하여 감리비를 과다하게 산정하는 문제가 발생
 - 건설사업관리 대상은 관련 법에 따라 총공사비 200억 원 이상 22개 공종과 기타 발주기관이 필요하다고 인정하는 사업으로 발주기관의 판단에 의해 수행하는 사업은 타당한 근거를 제시한 경우에 한하여 적용

(4) 기타 비용

- 기타 비용은 시설부대비와 운영설비비 등 조성단계에 수반되는 비용으로 시설 부대비는 일반지침을 참고하고 운영설비비는 전문업체 견적이나 내부자료 등을 근거로 비용을 산정
 - 복합시설의 시설별 필요한 기타 비용은 분야별 가이드라인을 참고
- 재건축 방식으로 추진하는 공공청사 사업은 기타 비용에 공사기간 동안의 임시청사 비용, 이전비, 철거비 등을 반드시 검토할 필요
 - 임시청사의 경우 필요한 기간을 산정하고, 해당 지역의 임대료 수준을 조사하여 임시청사 비용을 사업비에 반영
 - 임시청사 임대료는 월임대료를 기준으로 검토하며, 전세이거나 보증금이 있는 경우 한국감정원의 상업용부동산 임대동향조사 내 전월세환산율 자료를 참고하여 월임대료로 전환한 후 임시청사 사용기간 동안의 총금액으로 산정

- 이전비와 임시청사의 인테리어 비용 등이 소요될 것으로 판단되는 경우 유사 실적 자료나 견적 자료 등을 참고해 해당 비용을 사업비에 반영
- 한편 어린이집은 운영을 위한 집기비품이나 놀이시설 등의 구입이 필요하며, 전문업체 견적이나 관련 지침 등을 근거로 금액을 산정
 - 총사업비 추정 시 운영설비비 반영이 필요하며, 전문업체 견적이나 유사 규모의 사례를 참고하여 산정
 - 만약 전문업체 견적 등을 참고하기 어려운 경우에는 “국공립어린이집 1000개소 확충계획”(서울시, 2014)에서 기자재비 지원을 최대 1억 원으로 제시하고 있으므로 이를 준용하여 검토

3) 운영비

- 운영비는 인건비, 운영관리비, 유지보수비, 기타 비용으로 구성되며, 항목별 산정 방법은 일반지침의 기준을 준용하나 공공청사 건립사업의 성격(신규/이전 수요)에 따라 산정
- 공공청사 사업은 대부분 재건축 사업이며 법적 필수시설로 별도의 운영계획을 제시하지 않으므로 운영비도 이전 시설의 유지관리비만 반영
 - 구청사·동청사 등 법적 설치 근거를 가진 공공청사는 대부분 이전 사업이므로 기존 시설에서 발생하고 있는 운영비를 제외하고 시설의 신축으로 인해 발생하는 운영비만을 반영
 - 다만 사업추진으로 인한 인력(공무원 수) 변화는 없는 것으로 간주해 이전 사업의 인건비를 운영비에서 제외하나 운영계획에 현저한 변화¹⁴⁾가 예상될 경우 고려 필요
- 시설의 유지관리비는 서울시 공공청사 유지보수비 실적 분석 결과 및 전문가의 자문의견 등을 고려하여 공사비의 2% 수준을 반영

14) 시설관리의 자동화 도입으로 관리 인력의 변화가 예상되거나 시설면적이 증가함에도 불구하고 통합운영이 가능할 경우에는 소요인력을 현실에 맞게 조정할 필요

- 단 사업의 내용이나 규모, 시설 상태 등에 따라 유지보수비 및 경상운영비 수준에 큰 차이가 있을 것으로 판단되는 사업은 별도의 검토 필요
- 행정업무 외 다른 기능의 시설, 특히 신규 수요를 대상으로 하는 사업은 운영 계획에 따른 운영비를 산정할 필요
 - 시설의 역할과 기능, 운영계획에 따라 운영비 항목을 설정하고, 항목별 비용을 산정
 - 운영비 산정 시 운영비 항목별 내역과 산출 근거를 함께 제시
- 시설의 기능 및 목적 등이 유사한 사례의 3~5개년 운영비(또는 예산서) 내역을 바탕으로 소요인력 및 시설면적 비례 방식으로 운영비를 추정
 - 신규 시설은 기존의 운영비 내역이 없으므로 「문화·관광 부문 사업의 예비타당성조사 표준지침 연구」(한국개발연구원, 2015) 가이드라인을 참고하여 소요인력 및 시설면적 비례성 방식으로 항목별 비용을 추정
 - 소요인력 비례성 비용은 사업계획안의 소요인력에 유사시설의 소요인력 및 예산서 항목별 합산 비용으로 산정한 1인당 운영비를 적용하여 산정
 - 시설면적 비례성 비용은 사업계획안의 연면적(또는 부지면적)에 유사시설의 연면적(또는 부지면적) 및 예산서 항목별 합산 비용으로 산정한 ㎡당 운영비를 적용하여 산정
 - 운영비 항목을 소요인력 및 시설면적 비례 방식으로 구분하면 다음의 표와 같음

[표 2-35] 운영비 항목 유형화에 따른 제안 항목 설정

항 목	내 용	기초자료 항목 매칭
인건비	인건비, 인건비성 경비 (업무추진비, 복리후생비, 여비 등)	소요인력 비례성 비용
운영관리비	제경비, 시설관리, 수도광열비 등	전체 시설면적 비례성 비용
유지관리비	안전진단, 유지보수비	
기타 비용	전시품 구입비, 장서 구입비 등	해당 시설면적 비례성 비용

자료: 한국개발연구원, 2015, 「문화·관광 부문 사업의 예비타당성조사 표준지침 연구」 95쪽 표 수정

수요 및 편익 검토

- 한편 주민센터 자치회관의 경우 행정동별 프로그램 운영계획이 다양하므로 유사한 사례의 실적자료 등을 참고하여 운영비를 검토하며, 복합시설의 경우 시설별 가이드라인에 따라 운영비를 구분하여 검토
 - 자치회관 운영비는 해당 자치구의 행정동별 자치회관 운영실적 자료 등을 참고하여 산정
 - 복합시설은 시설별로 해당 지역의 유사 공공시설 현황과 운영실적 자료 등을 토대로 검토하되 운영계획의 적정성 및 운영비 검토 기준 등은 분야별 가이드라인을 참고
- 한편 어린이집은 신규 시설인 경우가 많으므로 해당 자치구 내 유사규모의 어린이집 운영비를 참고하여 시설의 유지관리비 및 인건비, 경상운영비 등을 포함한 운영비를 산정
 - 국공립어린이집의 운영비는 서울시 보육포털서비스(예·결산 등 회계)에 공개되므로 유사규모 어린이집의 세출결산서 등을 참고하여 산정
 - 시설의 유지관리비는 어린이집 개원일에 따라 편차가 크게 발생하므로 공공청사와 동일하게 공사비의 2%를 매년 반영
 - 운영비는 회계 항목의 인건비, 운영비, 보육활동비, 수익자부담경비, 잡지출 등으로 해당 자치구 내 유사규모 어린이집 3~5개소의 결산서(또는 예산서)를 참고하여 산정

1) 수요 검토

- 공공청사 사업은 타 재정투자사업처럼 시설의 수요 충족 여부에 따라 사업의 추진 여부를 결정하는 사업이 아니라 공공서비스를 제공하기 위해서는 반드시 설치되어야 하는 필수사업인 경우가 대부분
 - 공공청사 사업의 수요는 해당 사업의 추진 여부를 결정하기 위한 검토가 아닌 시설의 규모 등을 결정하기 위한 경우가 다수에 해당
 - 다만 복합청사는 시설별로 수요를 구분한 검토가 필요
- 공공청사 사업의 수요는 해당 지역의 인구와 공무원 수 등으로 검토 가능
 - 공공청사는 행정서비스를 제공하는 시설로 이를 제공받는 지역 주민의 규모를 파악하는 것이 기본
 - 일반적인 공공청사는 인구당 공무원 수 등을 기준으로 장래 공무원 수를 계산하고 이를 기초로 시설물의 필요 면적을 산정
- 기존 가이드라인에서는 지역 인구와 공무원 범위에 대한 구체적 기준을 제시하지 않아 이를 활용하여 산정하는 시설 규모 검토 등에서 일관성의 문제가 발생
 - 행정서비스를 제공받는 주민이 시설물의 서비스 제공기간 내지 평가기간에 얼마나 증가 또는 감소하는지를 파악해 수요 추정의 기본 자료로 사용하도록 제시되어 있으나 구체적인 방법론이 미제시되어 검토에는 한계
 - 공무원 수는 인구당 공무원 수 등을 기준으로 계산하고 이를 바탕으로 시설물의 필요 면적을 계산하는 것으로 제시했으나 공무원 수에 대한 구체적인 산정 기준이 부재
- 따라서 이 가이드라인 연구에서는 관련 가이드라인과 관계부서와의 협의 등을 바탕으로 공무원 범위에 대한 기준을 제시하고 이를 활용하여 산정하는 규모

적정성 검토를 법적 필수시설인 공공청사의 수요 검토로 대체

- 공무원 수는 보수적인 기준을 적용할 경우 정원을 기준으로 검토할 필요가 있으나 「공유재산 및 물품관리법 시행령」의 청사 면적 기준 범위 내에서 현원을 기준으로 인원을 검토하는 것도 가능
- 적정 규모는 「공유재산 및 물품관리법 시행령」에 의한 규모와 해당 지방자치단체의 관련 조례 내 표준 면적 산정 기준에 따라 산정한 규모를 모두 충족하는 면적
- 자세한 내용은 '2절 사업계획 검토'의 내용을 참고
- 공공청사와 함께 설치되는 주민편의공간, 복합시설 등은 시설 성격에 맞는 개별 가이드라인을 참고하여 별도로 수요조사 수행과 결과 제시가 필요
 - 지방자치단체 필요에 의해 설치하는 시설은 인구 변동 추이 및 인구당 필요한 특수직 공무원 수 등을 바탕으로 수요를 추정
 - 해당 시설이 서비스를 제공하는 기간 또는 평가기간에 지역 인구 규모의 변동을 파악해 기초자료로 제시
 - 해당 시설 또는 유사기능의 시설 이용자 자료 등을 바탕으로 미래 수요를 추정
- 한편 복합시설 중 어린이집은 앞서 언급한 바와 같이 재원을 확보하기 위해 서울시의 국공립어린이집 확충심의를 선행해야 하므로 해당 심의 통과를 전제로 간접적인 방식으로 수요를 추정
 - 서울시는 국공립어린이집에 대한 수요가 높고, “국공립어린이집 1000개소 확충계획” 등의 정책으로 국공립어린이집을 지속적으로 설치하고 있으므로 국공립어린이집 수요는 대체로 충분한 것으로 판단
 - 따라서 해당 지역의 정원충족률, 입소 대기자, 어린이집 설치 개소 수, 구별 국공립어린이집 이용률 등의 조사를 통해 수요를 간접적으로 검토
 - 단 수요에 따라 편익이 달라지므로 시설 건립 목적에 따라 신규 수요와 이전 수요를 구분하여 검토

2) 편익 검토

- 기존 가이드라인의 행정 분야 편익은 주로 비용절감효과로 추정하며, 대체가격 방법(대용가격에 의한 평가방법)을 적용하여 추정
 - 「연구개발 부문 예비타당성조사 표준지침」(한국과학기술기획평가원, 2011)을 참고해 산출물이 최종 소비재의 성격보다 중간재(intermediary goods)의 성격이 강할 경우 이 산출물에 의해 발생한 비용 절감효과(cost-saving effects)를 사업의 편익으로 간주
 - 행정시설을 대체 시설의 편익 방법으로 분석할 경우 건물 신축이나 임대 문제는 동일한 행정서비스의 질을 제공할 수 있다는 전제하에서 건축물의 내구연수 동안 소요되는 임대 및 신축 비용의 비교를 통해 가격 차이만큼 대체 시설의 편익을 고려
- 그러나 시설 노후·협소 등으로 인한 이전(transfer) 사업이 다수인 공공청사 사업의 특성을 반영하지 못하여 적용에는 한계
 - 필요성이 인정된 신규 공공청사 사업은 기존의 편익 추정 방법을 활용 가능
 - 그러나 공공청사 사업은 대부분 기존 시설이 존재하나 노후화 등을 사유로 신축하는 이전 사업이며, 이 경우 참고할 수 있는 시설 개선형(rehabilitate) 사업의 지침 등이 부재
- 또한 직접 편익 위주로 제시하여 편익 항목의 다양성이 부족
 - 기존 가이드라인은 공공청사 사업의 편익 항목을 직접 편익과 기타 편익으로 구분하고 직접 편익의 임대료 절감 편익 위주로 방법론을 제시
 - 기타 편익으로 행정서비스의 생산성 향상 및 정책 전달의 효율성 등을 고려할 수 있으나 관련 기초자료 및 연구가 부재하여 편익 산정에 한계
- 따라서 이 가이드라인 연구에서는 공공청사 사업의 편익 항목을 신규 사업과 이전 사업으로 구분하여 식별(identify)하고 검토 방법을 구체화
 - 지방자치단체의 필요에 의해 설치하는 공공청사는 기존에 운영하는 시설을 재건축하거나 이전 신축하는 경우와 신규로 건립하는 경우로 구분 필요
 - 공공청사 사업은 대부분은 이전(transfer) 사업으로 신규 수요가 유발되거나 새로운 서비스가 창출되는 사업이 아님을 주의

- 공공청사 사업의 편익은 사업 시행 대안(with case)과 미시행 대안(without case)의 비용과 편익 비교를 통한 비용 및 편익 증감($\Delta B/\Delta C$)으로 추정
 - 경제성 분석의 비용 = 사업 시행 대안의 비용 - 사업 미시행 대안의 비용
 - 경제성 분석의 편익 = 사업 시행 대안의 편익 - 사업 미시행 대안의 편익
- 공공청사를 신축하는 경우의 미시행 대안(without case)은 주변 시설을 임대하는 것으로 가정하고, 기존 청사를 재건축하거나 이전하여 신축하는 이전 사업은 미시행 대안을 기존 시설을 리모델링하는 것으로 가정
 - 단 이전 사업의 미시행 대안인 리모델링의 범위는 기존 면적에 대해서만 적용하고 부족한 필수 면적에 대해서는 신규 사업과 마찬가지로 다른 건물을 임차하는 것으로 가정
 - 공공청사 이전 건립 사업은 대부분 준공 이후 30년이 경과하여 노후한 시설이거나 낮은 안전진단 결과(D등급 이하)를 받은 시설들을 대상으로 현재 청사를 그대로 활용하는 데 한계가 있어 리모델링이 반드시 필요한 시설을 대상으로 함
 - 현재와 동일한 서비스를 지속적으로 제공하기 위해서는 현 청사의 시설 상태를 검토하여 리모델링의 필요성이나 수준 등을 결정하고, 리모델링(또는 개보수)이 필요하다고 판단되는 경우 이를 미시행 대안으로 설정

[표 2-36] 공공청사 사업의 시행 및 미시행 대안 설정

구분		내용
신규 사업	시행 대안	- 신청사에서 업무를 수행
	미시행 대안	- 다른 건물을 임차해 업무를 수행
이전 사업	시행 대안	- 현 청사를 매각 또는 타 용도로 활용하고, 신청사에서 업무를 수행 - 현 청사 부지에 재건축해 업무를 수행
	미시행 대안	- 현 청사를 리모델링(개보수)한 후 그 곳에서 업무를 계속 수행 단 부족한 필수 면적은 타 건물을 임차해 업무를 수행

- 따라서 공공청사 사업의 경제성을 분석하기 위한 비용은 사업 시행 대안과 미시행 대안의 비용 차이로 정의할 수 있으나 실제 경제성 분석에서는 미시행 대안의 절감 비용을 편익으로 반영
 - 시행 대안과 미시행 대안의 차이를 각각 비용과 편익으로 반영하여 경제성을 분석할 경우 실제 투입비용과 경제성 분석 비용과의 차이가 발생하므로 미시행

대안의 비용을 편익으로 반영

- 신규 사업의 미시행 대안 비용은 주변의 유사시설을 임차하는 것이므로 임차료 절감액을 편익으로 반영하며 이전 사업은 리모델링비 절감액을 편익으로 반영
- 단 운영비는 서비스 수준이 동일함을 가정해 경상운영비를 제외한 시설의 유지보수비만을 고려하되 시행 대안의 유지보수비를 전액 비용에 반영하고 미시행 대안의 유지보수비를 편익으로 반영

[표 2-37] 공공청사 이전 사업의 경제성 분석용 비용

시행 대안의 비용(A)		미시행 대안의 비용(B)	경제성 분석용 비용(A-B)
총사업비	A1_공사 및 이전비	(B1=0)	A1
	A2_부지비	(B2=0)	A2
	A3_기존 공간 활용을 위한 철거비	(B3=0)	A3
(A4=0)		B4_리모델링비	-B4<0 (or 리모델링비 절감 편익) ¹⁾
A5_유지보수비		B5_유지보수비	A5-B5≤0 ²⁾
(A6=0)		B6_임대료(관리비 포함)	-B6<0 (or 임대료 절감 편익) ³⁾

주 1) 실제 경제성 분석에서는 리모델링비 절감액을 편익으로 반영

2) 시행 대안과 미시행 대안의 유지보수비 차이(A5-B5)를 비용으로 반영하지 않고 유지보수비로 A5를 반영한 후 B5를 유지보수비 절감 편익으로 반영

3) B4와 B5는 기존 면적이 기준이며, B6은 증가 면적(필수 면적-기존 면적)에 한함

- 한편 공공청사 사업의 경제성을 분석하기 위한 편익 항목은 다음의 표와 같이 행정서비스의 제공, 신청사 입지 및 시설 수준 변화 등으로 인한 공무원 업무 효율성 향상 편익 등
 - 신규 사업의 경우 미시행 대안의 임대료 절감액을 편익으로 산정했으므로 청사 설치에 따른 편익은 고려하지 않지만, 새로운 행정서비스를 시민들에게 추가로 제공하는 경우 별도의 편익을 고려 가능
 - 이전 사업의 경우 행정서비스의 수준은 동일함을 가정해 고려하지 않고 업무 효율성 향상 편익(C2)과 기존 시설 활용 편익(C3)을 고려

[표 2-38] 공공청사 이전 사업의 경제성 분석용 편익

시행 대안의 편익(C)	미시행 대안의 편익(D)	경제성 분석용 편익(C-D)
C1_행정서비스 제공	D1_행정서비스 제공	C1-D1=0
C2_신청사로 인한 공무원 업무 효율성 향상 등	- (D2=0)	C2
C3_기존 시설 활용(매각) 편익	- (D3=0)	C3

주: 시행 대안과 미시행 대안에서 공공청사 필수 면적은 동일한 것으로 가정

- 따라서 공공청사 사업의 편익은 신규 사업의 경우 임대료 절감 편익, 이전 사업의 경우 기존 청사 유지보수비 절감 편익(B4, B5), 공무원 업무 효율성 향상 편익(C2), 기존 시설 활용 편익(C4) 등으로 구분
 - 기존 청사 리모델링비 절감 편익(B4)과 유지보수비 절감 편익(B5)을 기존 청사 유지보수비 절감 편익으로 구분해 분석
 - 단 사업 시행에 따른 청사 시설의 필수 면적이 기존 청사보다 많을 경우 기존 시설에서 증가한 면적(필수 면적-기존 면적)에 대해서는 임대료 절감 편익 반영 필요

[표 2-39] 공공청사 이전 사업의 경제성 분석용 비용 및 편익

경제성 분석용 비용	경제성 분석용 편익
A1_공사 및 이전비 A2_부지비 A3_기존 공간 활용을 위한 철거비 A5_유지보수	B4_리모델링비 B5_유지보수비 B6_임대료(관리비 포함) C2_신청사로 인한 공무원 업무 효율성 향상 등 C3_기존 시설 활용 또는 매각 편익

주: 시행 대안과 미시행 대안에서 공공청사 필수 면적은 동일한 것으로 가정

- 한편 위에서 언급한 편익 항목은 법률에서 위임한 공무를 수행하기 위해 필요한 청사공간에 대한 편익으로 자치회관 등의 주민편의공간과 복합시설 설치에 따른 편익은 각 분야의 가이드라인을 참고하여 별도로 산정·제시할 필요
 - 개정 가이드라인에서의 공공청사 사업은 “공무를 수행하기 위해 필요한 사무용 건물”을 의미하며, 해당 용도에 한정하여 편익 산정 방법을 제시

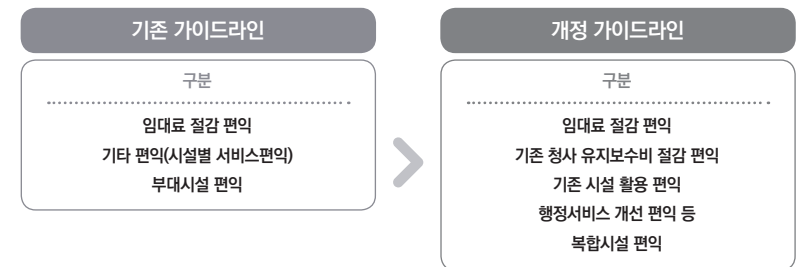
- 이외 주민편의공간, 외부기관 등 임대공간, 문화 또는 보건·복지시설 등이 복합될 경우 해당 분야의 가이드라인을 참고하여 편익을 산정·제시할 필요

[표 2-40] 공공청사 사업의 편익 항목

구분		적용 여부	
		신규 사업	이전 사업
임대료 절감 편익		○ (필수 면적)	○ (증가 면적)
기존 청사 유지보수비 절감 편익	리모델링비 절감 편익	X	○ (기존 면적)
	유지보수비 절감 편익		
기존 시설 활용 편익	기존 청사 매각/임대 편익	X	○ (기존 면적)
	임차 청사 비용 절감 편익		
공무원 업무 효율성 향상, 주민 접근성 개선 편익 등		△*	
복합시설 편익	자치회관 이용 편익 등	○ (시설 특성에 따라 고려)	

* 타당성조사 등에서 정성적 편익을 계량화할 수 있는 경우 반영 가능

[그림 2-2] 일반행정 분야 사업의 편익 항목 변화



(1) 임대료 절감 편익

- 법정 필수시설인 공공청사는 해당 사업 미추진 시 부족 공간에 대한 임대료가 필요하므로 사업 시행 시에는 임대료 및 관리비 절감 편익이 발생
 - 관련 법률에 따라 청사를 반드시 운영해야 하지만 별도로 청사를 건립 또는 매입하지 않을 경우 청사 운영을 위한 임대료가 불가피하므로 청사 운영을 위해 반드시 필요한 필수 면적에 대한 임대료와 관리비를 직접 편익으로 반영
 - 기존 청사의 공간이 부족하여 이전 신축하는 사업은 해당 사업 미추진 시 부족한 필수 면적에 대한 임대료와 관리비를 직접 편익으로 반영

- 단 기존 청사에서 제공하던 공간을 모두 포함하여 편익을 산정할 경우 중복 계상이므로 주의하고 필수 면적은 관련 지침 등에 따라 검토
- 임대료 절감 편익은 증가하는 필수 면적에 사업 대상지 인근 임대료와 관리비 수준을 곱하여 산정
 - 필수 면적은 관련 법령에 의해 산정된 면적으로 사업부서의 계획 면적을 그대로 반영한다면 향후 사업부서가 청사 규모를 과대하게 산정할 우려가 있으므로 필수 면적을 기준으로 편익 산정
- 필수 면적은 청사의 직무공간, 부속공간, 설비관계공간, 공용공간, 주차장 등을 포함한 시설면적이며, 임대료와 관리비는 해당 지역의 임대료 수준을 조사하거나 한국감정원 자료 등을 참고하여 검토
 - 동청사의 필수시설은 주민센터, 자치회관, 동대본부, 주차장 등이 해당
 - 임대료와 관리비를 월단위 기준으로 조사하며, 전세이거나 보증금이 발생할 경우 한국감정원의 상업용부동산 임대동향조사 내 전환율 자료를 참고해 월 세로 재산정
 - 한편 한국감정원에서 제공하는 임대료 자료는 지상 3층 기준 자료이므로 층별 효용비율 및 전문가 자문 등을 참고하여 층별 임대료로 전환하여 적용

[표 2-41] 임대료 절감 편익 산정 기준

임대료 절감 편익	$\text{필수 면적} \times \text{단위면적당(연간 임대료+관리비)}$ ※ 이전 사업은 필수 면적의 증감(필수 면적-기존 면적)을 반영
-----------	---

(2) 기존 청사 유지보수비 절감 편익

- 사업 미시행 시 낙후된 기존 청사를 유지보수한 후 사용해야 하므로 사업 시행으로 인해 절감되는 유지보수비를 '기존 청사 유지보수비 절감 편익'으로 산정하고, 이를 리모델링비 절감 편익과 유지보수비 절감 편익으로 구분하여 추정
 - 사업 시행에 따른 반대급부로 사업 미시행으로 인한 비용 절감이 발생하는 만큼 이를 사업 시행에 따른 편익으로 반영
 - 따라서 해당 편익은 공공청사 이전 사업에 적용되는 편익으로 신규 사업에는 별도로 반영되지 않음

- 리모델링비 절감 편익은 사업 시행 대안과 미시행 대안의 비교를 통해 편익을 추정하는 것으로 각 대안이 제공하는 공공서비스는 동일한 것으로 가정해 검토
 - 기존 청사의 현황, 물리적 여건 등 기술적 검토를 통하여 기존 청사의 지속적 활용을 위한 리모델링 또는 개보수 수준을 구체적으로 제시 필요
 - 리모델링은 「건축법」 제2조1항10호에 의한 건축물의 노후화를 억제하거나 기능 향상 등을 위해 대수선하거나 일부 증축하는 행위를 말하며, 개보수는 「건축법」에 의한 리모델링 아닌 마감재료 교체, 수선, 장비 교체 등 구조적 공사를 수반하지 않는 비교적 단순 공사를 의미
 - 앞서 언급한 바와 같이 공공청사 이전(transfer) 사업은 기존에 제공하던 행정 서비스의 내용이나 수준에는 변화가 없는 것으로 가정하므로 시행 대안과 미시행 대안의 시설 수준도 동일한 것으로 가정할 필요
 - 따라서 해당 편익 산정을 위한 공사비 단가 역시 해당 시설을 신축 수준으로 리모델링하기 위한 비용으로 산정
- 리모델링(또는 개보수) 비용은 공사 조건별 계수산정 집계표나 공사비 가이드라인을 참고하여 산정하며, 이를 사업기간 중에 1회 반영
 - 리모델링비 절감 편익을 산정하기 위한 적정 단가는 사업계획에 따라 이 연구의 비용 검토 부분에서 제시한 공사비 가이드라인 또는 공사 조건별 계수산정 집계표 등을 이용해 산정
 - 공사비 가이드라인에는 리모델링과 개보수 사례를 제시하고 있으므로 해당 사업의 규모, 공종, 시설 이용 형태 등이 유사한 사례를 선정해 리모델링 또는 개보수 단가를 산정
 - 이상 산정한 적정 리모델링 단가를 기존 청사 면적에 곱하여 리모델링(또는 개보수) 비용을 산정하고, 이를 리모델링(또는 개보수) 공사의 범위 및 기간을 고려해 사업기간에 반영
- 유지보수비 절감 편익은 사업 시행으로 기대할 수 있는 기존 청사의 유지보수 비용 절감액으로 시행 대안의 유지보수비와 동일하게 신축 공사비의 2% 수준을 매년 반영
 - 유지보수비 절감 편익은 사업 시행으로 절감되는 기존 청사의 유지보수비를 편익으로 반영

- 사업 시행에 따른 신축 청사 전체 면적에 대한 유지보수비를 운영비에 반영하므로 미시행 대안의 기존 청사 면적에 대한 유지보수비 절감액을 사업 시행으로 인한 편익으로 반영
- 유지보수비 절감 편익은 기존 청사 면적과 신축 단가에 유지보수비 비율 2%를 곱하여 운영기간 동안 반영
- 여기서 신축 단가를 적용하는 것은 기존 청사의 리모델링으로 시설 수준이 신축과 동일한 것으로 가정하기 때문
- 한편 청사운영을 위한 인건비 및 경상운영비는 사업 시행 전후 제공되는 서비스가 동일함을 가정해 비용과 편익에서 모두 제외하여 분석

[표 2-42] 리모델링비 절감 및 유지보수비 절감 편익 산정 기준

리모델링비 절감 편익	기존 청사 면적×리모델링 단가 ※ 기술적 검토를 통해 기존 청사의 리모델링 또는 개보수 수준을 제시 ※ 리모델링 단가는 공사 조건별 계수산정 집계표나 공사비 가이드라인의 유사사례를 참고하여 산정
유지보수비 절감 편익	기존 청사 면적×신축 단가×2% ※ 신축 단가는 공사비 가이드라인을 참고

(3) 기존 시설 활용 편익

- 기존 시설 활용 편익은 기존 청사를 매각하거나 임대함으로써 기대할 수 있는 편익과 임차 청사 비용 절감 편익으로 구분
- 기존 청사 매각/임대 편익은 신규 부지로 공공청사가 이전함에 따라 기존 청사를 매각하거나 다른 공공시설이 사용할 수 있게 됨으로써 발생하는 경제적 가치
 - 기존 청사의 구체적인 활용계획이 있을 때 산정하며, 매각을 계획할 경우 매각 수입을 편익으로 반영
 - 지방자치단체가 계속 보유하되 타 용도로의 활용을 계획할 경우 해당 활용 계획에 따라 비용 및 편익을 경제성 분석에 반영
- 기존 청사 매각/임대 편익은 기존 부지의 활용계획에 따라 경제적 편익과 비용을 별도의 사업으로 검토하는 것이 타당하나 계획의 구체성이 부족하거나 분석의 실효성이 없을 경우 토지의 가치만을 편익으로 산정

- 예를 들어 기존 청사를 어린이집으로 활용할 경우 어린이집 조성 비용과 어린이집 이용 편익을 하나의 사업단위로 평가하고 반영해야 하나 어린이집 규모나 원생 수 등의 구체적인 계획이 부재할 경우 해당 사업추진에 따른 임대료 절감액 등을 개략적인 편익으로 반영
- 단 기존 시설을 매각하거나 임대할 경우 해당 현금유입을 편익으로 반영
- 기존 청사 매각을 계획할 경우 해당 금액은 매각 협의 자료를 우선으로 반영하며, 임대를 계획할 경우 사업 대상지 주변 임대료 조사를 통하여 적정 금액을 반영
 - 민간에 매각하는 등 소유주체가 달라질 것이 확정적인 경우 관련 협의자료 상의 매각금액, 가감정에 의해 제시된 금액, 공시지가에 지목별 보상배율을 적용한 금액순으로 비용을 적용
 - 임대료는 사업 대상지 주변의 사무실용 부동산 임대료를 조사하거나 한국감정원에서 제공하고 있는 임대료 자료 등을 활용해 산정하고, 사업 운영기간 (30년) 동안 반영

[표 2-43] 기존 청사 매각/임대 편익 산정 우선순위

매각의 경우	1. 사업 대상지 매각 관련 협의 금액 2. 가감정에 의해 제시된 금액 3. 공시지가를 기준으로 지목별 보상배율 적용
임대의 경우	1. 사업 대상지 주변 임대료 수준을 반영한 금액 2. 한국감정원에서 제시한 임대료 적용

- 임차 청사 비용 절감 편익은 기존 청사의 업무공간 부족으로 외부건물을 임차해 사용하고 있었으나 공공청사 신축으로 임차의 필요성이 없어지게 됨으로써 발생하는 편익으로 현재 임차하고 있는 시설의 비용을 편익으로 반영
 - 사업 시행으로 실제 절감되는 임차료 자료(직전 3개년 임대료 평균, 또는 해당 사업 지역 주변의 민간 임대료 수준을 평가한 가격)를 활용하여 산정

[표 2-44] 임차 청사 비용 절감 편익 산정 방법

실제 절감되는 임차료 자료(3개년 평균, 또는 사업지 주변의 민간 임대료 수준을 평가)

(4) 공무원 업무효율성 향상 편익 등

- 공공청사 건립사업의 편익은 위에서 언급한 항목 이외에 유관기관 집적화 등으로 인한 공무원 업무 효율성 향상 편익, 주민 접근성 향상 편익 등을 추가로 고려 가능
 - 공무원 업무 효율성 향상 편익은 기존 청사에서 제공하던 행정업무나 행정 서비스가 동일함에도 불구하고 청사의 입지나 시설수준 개선 등으로 공공서비스의 품질이 일정 부분 개선됨으로써 기대할 수 있는 편익
 - 반면 주민 접근성 향상 편익은 청사 근무자(공무원) 또는 방문자(민원인)가 청사의 이전 등으로 해당 시설 이용에 드는 비용이나 시간이 절감되는 데 따라 발생하는 편익
 - 다만 투자심사단계에서는 분석시간 한계 등으로 해당 항목 검토에 한계가 있으므로 타당성조사나 별도의 설문조사 등을 통해 객관적인 근거와 함께 해당 편익을 제시하는 경우 제한적으로 적용
- 공무원 업무 효율성 향상 편익은 분산되어 있는 청사가 집적되거나 청사의 입지가 변경되는 경우 등의 사례에서 기대
 - 공무원 업무 효율성 향상 편익은 사회적 가치(societal value) 개념 등을 적용하고 해당 공무원과 전문가를 대상으로 설문조사를 수행하여 추정
 - 사회적 가치는 Keeny(1992)가 제안한 개념으로 제안된 공공재를 얻기 위해 사회가 지불해야 할 금액이며 개인의 지불의사액과는 구분
 - 재화의 속성에 맞는 분석방법(가치평가 방법론, 확률 분포의 가정 등)으로 사회적 가치를 추정 필요
 - 단 사업 시행으로 오히려 제공되는 공공서비스의 품질이 저하될 것으로 우려되는 경우 부(-)의 편익으로 반영
- 주민 접근성 향상 편익은 공공청사의 입지 변화로 지역 주민들이 동일한 서비스를 제공받기 위해 방문할 때의 이동거리 및 소요시간 변화에 따른 경제적 가치
 - 접근성 변화로 발생하는 시간과 비용의 효과 또는 손해를 금액으로 환산하여 제시
 - 예를 들어 지역 주민들이 예전에는 멀리 있는 공공청사 이용을 위해 시간과 비용을 들여 멀리까지 이동했는데 이제는 가까운 곳으로 공공청사가 옮겨와

시간과 비용을 절약할 수 있게 되어 발생하는 편익

- 단 해당 편익은 이전 수요에 대해서만 적용 가능하며, 신규로 수요가 발생하거나 수요가 증가하는 경우에는 신규 수요를 별도로 구분하여 평가할 필요
- 설문조사 등으로 공공청사 방문자의 연간 방문횟수 및 이동거리 변화 등을 조사하고, 교통비 절감 편익과 이동시간 절감 편익 등으로 구분하여 추정
 - 설문조사나 통계자료 등을 이용해 해당 지역 주민의 평균 공공청사 방문횟수, 방문 시 교통수단 이용 비율 등의 정보를 파악하여 편익을 산정
 - 교통비 절감 편익은 해당 지역 주민이 기존 시설과 신축시설을 각각 이용하는데 드는 교통비의 차이, 즉 평균 교통비 절감액에 이전 수요에 해당하는 방문객을 곱하여 산정
 - 이동시간 절감 편익은 해당 지역 주민이 기존 시설을 이용하는 데 드는 이동시간과 신축 시설을 이용할 때의 이동시간의 차이, 즉 평균 단축시간을 산출하고 이전 수요에 해당하는 방문객을 곱하여 산정
- 한편 공공청사 이전으로 교통비 및 이동시간이 증가할 경우 불편비용을 금액으로 환산하고 부(-)의 편익으로 반영

[표 2-45] 주민 접근성 향상 편익 산정 기준

교통비 절감 편익	이전 수요×교통비 절감액×2(왕복)
이동시간 절감 편익	이전 수요×이동시간 차이×시간가치×2(왕복) ※ 시간가치는 투입되는 시간의 기회비용을 반영하는 것이므로 방문자의 특성을 고려해 반영

주 1) 편익 산정 방법을 개괄적으로 제시하였으나 적용 시에는 이용 교통수단을 세분화하는 등 교통시설 투자평가지침 등의 관련 가이드라인을 참고해 편익 산정 필요

2) 공공청사의 입지 변화로 방문하는 지역 주민의 교통비와 이동시간이 증가할 경우 위의 방법으로 산정하고, 부(-)의 편익으로 반영

- 한편 그 외 정성적 항목의 가치평가 등에 대한 사전연구를 바탕으로 명확한 기준과 계량적인 지표 등을 제시할 경우 편익으로 추가 고려 가능

(5) 부대시설 또는 복합시설 편익

- 공공청사에는 다양한 시설이 복합되고 있으며, 시설별 편익은 해당 시설 성격에 따른 가이드라인을 참고하여 산정

- 일반적으로 공공청사의 부대시설 또는 복합시설의 공간은 크게 주민편의 공간, 법적의무설치공간, 임대공간, 외부기관공간 등으로 구분
- 사무공간 외 부대 또는 복합시설공간에 대해서는 해당 공간의 사용 목적 등에 따라 분야별 가이드라인을 참고하여 별도로 편익을 산정할 필요
- 단 자치회관과 어린이집의 경우 공공청사에 가장 많이 복합되는 시설이므로 이 연구에서 해당 시설의 편익 산정 방식을 예시로 제시
- 자치회관 이용 편익은 자치회관에서 제공하는 프로그램을 이용하는 이용자의 직접 편익으로 예상 이용자 수에 민간시설 이용 금액을 반영하여 산정
 - 자치회관 프로그램 이용 편익은 유사 수준의 민간 제공 프로그램을 이용하는 비용을 대체재의 시장가격으로 가정
 - 예상 이용자 수는 해당 자치구 내 행정동별 자치회관의 이용 현황 자료를 통해 추정하며, 민간시설 이용 금액은 민간 문화강좌 프로그램당 이용료를 검토하여 반영

[표 2-46] 부대시설 및 복합시설 편익 산정 기준

자치회관 이용 편익	예상 이용자 수(증가하는)×민간시설 이용 금액 ※ 민간 유사 프로그램을 운영하는 시설의 프로그램 평균 이용료
복합시설 이용 편익	개별 복합시설 편익 ※ 문화·체육·복지 시설 등의 시설별 이용 편익을 별도로 검토

(6) 어린이집 이용 편익

- 기존 가이드라인에서도 어린이집 이용 편익의 추정 방법을 제시하고 있으나 사업 특성 반영과 구체적인 설명이 부족
 - 기존 가이드라인에서는 시립·구립어린이집 편익 항목을 시설 이용 편익과 보호자 경제활동 편익으로 나누어 제시하고 편익 산정 방법을 설명
 - 그러나 편익 산정을 위한 항목별 자료 구득 방법 등을 제시하지 않아 적용이 어렵고, 편익이 과다 산정되는 등의 문제가 발생
- 이 가이드라인 연구에서는 어린이집의 신규와 이전 수요를 구분하고 보호시간 등을 고려한 편익 산정 방법을 제시
 - 어린이집 이용 편익은 이전 수요를 제외한 신규 수요만을 대상으로 하며, 시설

이용 편익과 보호자 경제활동 편익을 각각 산정

- 단 수요가 충분하여 계획된 어린이집이 공급되어도 해당 지역의 어린이집 수요가 공급을 초과한다는 사실이 분명한 경우 신규 수요로 판단
- 어린이집 운영계획 등에 따라 보육시간, 요금 등을 세분화해 편익을 산정
- 어린이집 이용 편익 항목은 시설 이용 편익과 보호자 경제활동 편익 등으로 구분
 - 시설 이용 편익은 국공립어린이집이 신규로 공급되어 민간어린이집을 대체하거나 어린이집을 이용하지 못했으나 이용하게 됨으로써 기대할 수 있는 효용
 - 보호자 경제활동 편익은 어린이집에서 제공하는 서비스로 인해 보호자가 생산활동을 할 수 있게 되는 편익
- 시설 이용 편익은 정부의 보육료 지원정책에 따라 부모가 추가로 지급하는 이용료로 민간어린이집 이용료 또는 국공립어린이집 이용료와의 차액 등으로 분석
 - 원칙적으로 편익은 어린이집 이용에 대한 지불의사금액으로 추정해야 하나 한계가 있으므로 차선택으로 정부 재정지원금액을 제외한 민간어린이집 이용료를 계상하거나 민간과 국공립 어린이집 이용료의 차이 등으로 산정
 - 어린이집 이용료는 보육료, 기타 비용(현장학습비, 행사비, 차량운행비, 급간식, 특성화비 등), 특별활동비, 시간연장형 보육료 등을 포함한 총액 평균으로 관련 기관의 연구 결과 등을 참고하여 적용
 - 단 이는 민간어린이집과 국공립어린이집이 제공하는 서비스가 유사한 수준임을 전제
- 보호자 경제활동 편익은 영유아를 어린이집에 맡김으로써 이들의 보호자가 새로이 경제활동을 할 수 있게 되어 소득이 증대되는 효과를 반영한 것으로 시설에서 돌보는 어린이의 보호시간, 보호자의 시간당 임금, 보호자 수 등을 곱하여 산정
 - 어린이 보호시간은 시설 운영계획(전일제, 시간제 보육) 등에 따라 적용
 - 보호자의 시간당 임금은 보호자의 직종, 연령, 교육정도 등에 대한 정보를 확보할 수 있다면 이를 반영한 시간당 임금을 적용하되 정보를 확보하기 어려운 경우에는 1인당 국내총생산(GDP)으로부터 시간당 임금을 도출하여 적용

재무성 및 경제성 분석 검토

- 보호자 수는 영유아가 어린이집을 이용함으로써 경제활동에 참여하는 보호자로 어린이집의 보호자 경제활동 참여 여부에 대한 통계자료(맞벌이 비율) 등을 참고

[표 2-47] 어린이집 이용 편익 산정 기준

시설 이용 편익	어린이 수×어린이집 이용료(또는 국공립어린이집 이용료와의 차이) ※ 어린이집 이용료는 보육료, 기타 비용, 특별활동비, 시간연장형 보육료 등을 포함한 금액. 단, 입학금 등 초도물품비는 제외
보호자 경제활동 편익	1인당 어린이 보호시간(일일)×보호자 1인의 시간당 소득×보호자 수×연간 근로일수 ※ 어린이 보호시간: 운영계획에 따라 각각 적용 ※ 보호자 1인의 시간당 소득: 보호자의 특성에 대한 자료를 확보할 수 있다면 이를 반영한 시간당 임금을 적용하나 자료 확보가 어려울 경우 1인당 국내총생산(GDP)으로부터 도출 ※ 보호자 수: 어린이집을 이용함으로써 경제활동에 참여하는 보호자만을 대상으로 해야 하나 이를 파악하기 어려울 경우 맞벌이 비율 등을 감안하여 분석. 단 기존의 타 어린이집을 이용하다 신규 어린이집으로 옮긴 어린이의 보호자는 보호자 수에서 제외해야 하나(이전 편익 제외) 어린이집을 이용하려는 수요가 충분히 많다면 제외하지 않아도 됨 ※ 연간 근로일수: 250일

[표 2-48] 어린이집 이용 편익 산정 (예시)

※ □□구 ○○동 국공립어린이집 설치

- 어린이집 계획: 전일제(8시간)로 운영하며, 보육인원 45명을 계획
- 신규 수요 여부
 - □□구 ○○동은 현재 국공립어린이집 4개소 설치동으로 보육수급률은 67.7%이며 정원충족률은 97.4%로 해당 자치구 내 행정동 평균(65.1%, 89.2%)과 비교하여 상대적으로 높은 편
 - 또한 민간어린이집 2곳의 폐원이 예정되어 있어 대응이 필요
 - 이외 어린이집 대기자 수 등을 통해 수요가 충분한 것으로 판단되어 보육아동을 신규 수요로 가정

[표] □□구 ○○동 보육수급 현황

구분	보육수급률	정원충족률
○○동	67.70%	97.40%
□□구	65.10%	89.20%

자료: □□구 내부 자료(2017년 12월 말 기준)

• 편익 산정

- 시설 이용 편익 = 어린이 수×정부지원금 제외 민간어린이집 1인당 이용료(또는 국공립어린이집 이용료와 차이)

$$= 45명 \times 1,116천 원/년 = 50,220천 원$$

* 자료: 「영유아 교육·보육비용 추정연구(Ⅴ)」(육아정책연구소, 2017)

- 보호자 경제활동 편익 = 1인당 어린이 보호시간(일일)×보호자 1인의 시간당 소득×보호자 수×연간 근로일수

$$= 8시간 \times 7,079천 원 \times 45명 \times 250일 = 637,110천 원$$

* 1인당 GDP 29,730달러(2017년 기준)×평균환율 1,067.8원/달러(한국은행, 2017)×국내총생산 중 파용자보수 구성 비율 44.6%(2017) ÷ 연간 근로일수 250일 ÷ 일일 8시간 근로

1) 재무성 분석 검토

- 재무성 분석은 개별 사업 주체 입장에서 실제의 금전적 비용을 추정하고 이에 따른 재무적 수익률을 계산하는 것이나 공공청사는 재무적 수입이 발생하는 시설이 아니므로 재무성 분석이 불필요
 - 예비타당성조사 및 지방재정법 타당성조사에서 공공청사는 「국가재정법」 제38조 등에 따라 재무성 분석을 수행하지 않음
- 다만 성격, 시설의 운영 주체 등에 따라 재무성 분석 수행 여부를 고려
 - 단독용도의 공공청사 사업을 계획할 경우 공공재의 성격이 강하므로 재무성 분석을 제외
 - 그러나 다양한 시설이 복합되었거나 수익형 시설이 포함된 경우, 위탁관리 방식으로 추진되는 사업 등은 재무성 분석 수행 필요

2) 경제성 분석 검토

- 경제성 분석은 사회적 입장에서 공공사업의 비용과 경제적 편익을 추정하고 이에 따라 경제적 타당성을 추정하는 것으로 개정 가이드라인의 일반지침에 따라 검토
 - 다만 공공청사 사업의 경제성 분석 수행 시 부지의 기회비용 적용 여부와 경제성 분석 결과에 대한 해석 등에 있어 이해관계에 따라 일부 견해 차이가 있어 관련 내용을 추가적으로 검토

- 공공청사 사업의 경제성 분석 시 부지 기회비용의 반영 여부와 관련하여 신규 부지에 공공청사를 건축하는 경우에는 이권이 없으나 기존 부지에 공공청사를 재건축하는 경우에는 일부 이권이 존재
 - 기존 청사의 기능을 그대로 유지하면서 일부 기능을 추가하는 것이므로 기회비용이 없다는 의견과 추후 다른 사업을 할 수 있다는 기회를 사용하는 것이므로 기회비용을 반영해야 한다는 의견이 존재
- 일반지침에서는 공공청사 재건축 사업과 같은 이전(transfer) 사업의 부지 기회비용 반영 여부를 편익 산정 방식에 따라 결정하도록 제시
 - 예를 들어 편익 산정 시 기존 구조물에서 제공하는 서비스 등의 편익을 고려하지 않고, 시설 개량에 따른 편익만을 해당 사업의 편익으로 고려하는 경우에는 토지의 기회비용을 미고려
 - 단 기존 구조물의 용도가 완전히 변경되는 개량사업(rehabilitate, remodeling)은 토지의 기회비용을 반영할 필요
- 이 가이드라인 연구에서는 공공청사 재건축 사업의 편익을 시설 개량에 따른 편익만을 고려하도록 제안하였으므로 공공청사 재건축 사업의 부지 기회비용은 별도로 고려하지 않는 것이 타당
 - 이 연구에서 공공청사 재건축 사업의 경우 기존 시설에서 제공하던 행정 서비스가 재건축 이후에도 동일하게 제공됨을 가정해 추가로 건립된 시설의 면적 또는 기능에 따라 발생하는 편익만을 고려하였으므로 기존 부지의 기회비용을 반영하지 않는 것이 합리적
 - 다만 기존 청사의 부지면적 외에 인근의 부지를 추가로 매입하거나 다른 용도의 공공시설을 포함해 사업을 추진하는 경우 추가된 부지의 보상비 또는 공유재산가치(보상배율 포함)를 기회비용으로 반영할 필요
- 한편 공공청사 사업은 경제성 분석 결과와 상관없이 추진해야 하는 법정 필수 사업으로 분석의 실효성이 크지 않아 경제성 분석 수행 대상에서 제외할 필요가 있다는 의견이 다수
 - 한국개발연구원 예비타당성조사에서 공공청사는 「국가재정법」, 「예비타당성조사 운용지침」에 따라 경제성 분석 대신 규모와 비용의 적정성만을 검토하는 사업계획 적정성 검토를 수행

- 한국지방행정연구원의 지방재정법 타당성조사 역시 수행 규칙에 따라 공공청사 사업은 규모와 비용의 적정성 검토만을 수행
- 서울시의 경우 앞서 살펴본 바와 같이 청사의 설치기준과 적정 규모 등을 조례나 재정지원 기준 등으로 규정해 관리하므로 경제성 분석의 필요성은 크지 않은 것으로 판단
 - 단 경제성 분석과는 별도로 사업계획에 따른 청사의 시설규모나 배치계획 및 입지 등의 적정성을 판단할 수 있는 검토는 필요
- 하지만 행정자치부의 지방재정 투자심사지침에서 사업 유형에 상관없이 경제성 분석 결과를 포함하여 투자심사를 의뢰하도록 하고 있고, 서울시 역시 별도의 예외 규정을 두고 있지 않아 공공청사 사업도 경제성 분석 수행이 필요
- 공공청사 사업의 추진 여부를 결정하는 절대적 판단 기준으로 경제성 분석 결과를 활용하기에는 한계가 있으나 해당 사업이 얼마나 효율적으로 추진될 것인지를 참고할 수 있는 지표로는 활용 가능
 - 해당 사업의 경제성 분석 결과가 부족한 것은 결국 사업 시행 대안의 비용이 사업 미시행 대안의 비용보다 많다는 뜻이므로 사업 시행 비용을 낮추거나 추가적인 편익이 발생할 수 있도록 사업계획 보완 필요
 - 특히 경제성이 부족한 사업의 경우 무리하게 사업비용을 낮추기 보다는 시설 복합화, 운영계획 보완 또는 주변시설과의 연계 등을 통한 시설 활용성 확대 등 해당 시설의 편익을 높이기 위한 노력 필요
- 따라서 공공청사 사업의 경제성 분석 결과가 B/C 1.0 미만인 경우 해당 사업의 필요성이 없는 것으로 해석하는 것을 경계할 필요가 있으며, 보다 효율적인 사업추진을 위한 참고자료로 활용할 필요

03

공공주택 분야 가이드라인

1. 공공주택 분야 사업 개요
2. 사업계획 검토
3. 비용 검토
4. 수요 및 수입·편익 검토
5. 재무성 및 경제성 분석 검토



행정·
공공주택·
산업

01

공공주택 분야 사업 개요

1) 공공주택 분야 투자사업 유형

- 공공주택 분야 투자사업은 서민의 주거안정 및 주거수준 향상을 도모하기 위한 목적의 사업으로 「지방자치단체 예산편성 운영기준」의 서울예산 기능별 분류 중 '080 사회복지 분야' 및 '140 국토 및 지역개발 분야'에 해당
 - '080 사회복지 분야'의 주택 부문은 임대주택건설 및 수요자 용자지원, 전세 자금 지원 등 주택 관련 금융지원을 포함
 - 한편 '140 국토 및 지역개발 분야'의 지역 및 도시 부문에는 주택건설, 주택 관련 업무 등이 해당
- 중앙정부의 공공주택 관련 특별법 개정(2014)에 따라 서울시도 관련 조례를 제정(2015)하여 공공주택 공급의 제도적인 근거를 마련
 - 서울시는 「서울특별시 공공주택건설 및 공급 등에 관한 조례」를 제정했으며, 해당 조례에 근거해 4년마다 서울공공주택 공급계획을 수립하고 고시
- 서울시는 「공공주택 특별법」과 「서울특별시 공공주택건설 및 공급 등에 관한 조례」에서 정하는 공공주택의 정의를 근거로 해당 분야의 사업을 추진
 - 「공공주택 특별법」 시행령 제2조에서는 공공주택의 정의를 영구임대주택, 국민임대주택 등 7가지 유형으로 분류하여 제시
 - 「서울특별시 공공주택건설 및 공급 등에 관한 조례」 제2조에서는 상기 특별법에서 제시된 유형과 더불어 장기안심주택, 서울시가 임대 세입자의 주거 안정을 위해 개발·공급하는 주택 등을 서울공공주택으로 규정

[표 3-1] 공공주택 분야 사업의 예시

분야	부문	부문 해당 업무	사업내용
080 사회 복지	088 주택	<ul style="list-style-type: none"> 임대주택건설, 수요자 응자지원 저소득영세민 전세자금, 주택개량 서민주택구입 및 전세자금·매입임대 재개발이주자 전세자금, 주택 관련 금융지원 	주거 환경 개선 서민 주거안정
140 국토 및 지역 개발	142 지역 및 도시	<ul style="list-style-type: none"> 국토조사와 국토종합계획의 수립 및 시행, 권역 및 산업 단지를 제외한 기타 지역 및 도시개발 관련 업무 주택건설 및 주택 관련 정책 도시개발 또는 재개발사업 등 건설 및 건축관리 택지개발사업, 토지구획정리 등 도시·별자·오지종합개발, 취약지개선, 소도읍육성사업 지역개발 관련 사업소 운영 등 지적, 지적정보화사업, 도로명주소사업, 옥외광고물 도시자연공원, 녹화사업, 공원조성·관리 건설행정, 개발제한구역관리 및 지원사업, 담주변지역개발 특정지역 개발을 위한 도로건설 <p>제외) 공공임대주택건설 지원, 수요자응자지원, 주택개량 (088 주택)</p>	주택건설 및 운영 도시개발 택지개발 취약지개발

자료: 행정안전부, 2017, 「2018년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」, 83-91쪽.

[표 3-2] 공공임대주택 정의

구분	정의
영구임대주택	국가나 지방자치단체의 재정을 지원받아 최저소득 계층의 주거안정을 위해 50년 이상 또는 영구적인 임대를 목적으로 공급하는 공공임대주택
국민임대주택	국가나 지방자치단체의 재정이나 「주택도시보증법」에 따른 주택도시보증금의 자금을 지원받아 저소득 서민의 주거안정을 위해 30년 이상 장기임대를 목적으로 공급하는 공공임대주택
행복주택	국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시보증금의 자금을 지원받아 대학생, 사회 초년생, 신혼부부 등 젊은 층의 주거안정을 목적으로 공급하는 공공임대주택
장기전세주택	국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시보증금의 자금을 지원받아 전세 계약의 방식으로 공급하는 공공임대주택
분양전환공공임대주택	일정 기간 임대 후 분양 전환할 목적으로 공급하는 공공임대주택
기존 주택매입임대주택	국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시보증금의 자금을 지원받아 기존 주택을 매입하여 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 등에게 공급하는 공공임대주택
기존 주택전세임대주택	국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시보증금의 자금을 지원받아 기존 주택을 임차하여 저소득 서민에게 전대(轉貸)하는 공공임대주택

자료: 「공공주택특별법」 시행령 제2조

- 서울시는 공공주택의 지속적인 확대·공급을 통해 저소득가구가 저렴한 주거비를 지불하며 양질의 주택에서 안정적으로 거주할 수 있도록 정책적 역량을 집중¹⁵⁾
 - 시는 최근 6년간 14만 호의 공적 임대주택을 공급했으나 시민들의 주거안정 향상을 위해 향후 5년간 공공주택 공급량을 기존 대비 2배 수준인 약 24만 호로 확대하는 공급계획을 수립
 - 공급계획에는 공공임대 12만 호와 공공지원 12만 호가 포함
- 서울시는 매년 23,431호의 공공임대주택 공급계획을 수립
 - 항동, 위례, 고덕강일 등 건설형 공공택지지구 개발과 역세권 청년주택, 재건축·재개발, 다세대·다가구 등 매입 임대주택을 공급할 예정
 - 또한 장기안심주택 신혼부부 특례 공급, 전세임대 등의 다양한 임차형 공공주택 공급 예정
- 또한 서울시는 공공임대주택과 함께 민관협력을 통해 매년 24,048호의 공공지원주택을 공급할 계획
 - 역세권 청년주택 및 사회주택·토지지원리츠 등을 통한 다양한 사회주택 공급 계획을 수립
 - 민간 주도의 마을형·대규모 공동체주택 공급 및 준공공 등 민간 임대 공급 활성화 지원을 계획

[표 3-3] 향후 5년간 공적 임대주택 공급계획

							(단위: 호)
공급 유형	2018	2019	2020	2021	2022	합계	연평균
총계	45,691	47,212	51,887	49,062	43,543	237,395	47,479
공공임대주택	21,953	23,212	27,387	24,062	20,543	117,157	23,431
공공지원주택	23,738	24,000	24,500	25,000	23,000	120,238	24,048

주: 공급 기준은 정부기준에 따라 공공임대주택(준공, 계약), 공공지원주택(부지 확보)으로 분류

자료: 서울시 주택건축국, 2018, 「주요 업무 보고」

15) 남원석, 2016, 「서울공공주택 공급계획 수립 연구」, 서울연구원

2) 서울시 공공주택 분야 투자사업 고찰

- 서울시 투자심사에 의뢰된 사업의 객관적이고 일관성 있는 평가를 위해 센터에서 수행한 공공주택 분야 타당성검토 결과 등을 토대로 사업계획, 비용, 수요, 편익, 재무성·경제성 분석의 부문으로 구분해 심사단계에서의 쟁점을 분석
 - 기존 가이드라인에 공공주택 분야는 포함되어 있지 않으므로 유사 분야인 「서울시 투·융자심사 경제성 분석을 위한 가이드라인 연구 II(보전·복지)」(서울연구원, 2012)의 내용을 참조
 - 또한 한국개발연구원과 한국지방행정연구원 및 서울시 공공주택사업을 직접 계획·공급하는 서울주택도시공사(이하 SH 공사)의 투자심사 지침 등을 참고
 - 특히 센터가 분석했던 공공주택 분야 사업 검토 경험을 바탕으로 최근 서울시의 공공주택 분야 투자사업 경제성 분석 현황 등을 분석하여 서울시 사업에 특화된 투자심사의 평가 방법을 검토

(1) 서울시 공공주택 분야 투자사업 현황

- 센터 개소 이후 서울시 투자심사에 의뢰된 공공주택 분야 사업은 총 19건, 약 2조 2,460억 원 규모로 임대주택 및 사회주택 공급 사업과 정책 지원 사업 등의 사업 유형으로 구분
 - 기존 주택, 원룸, 다세대 등 매입사업은 매입 이후 개축 및 리모델링 등을 통해 임대주택을 공급하는 계획을 포함하여 검토
 - 사회주택 공급사업은 시가 부지매입비를 부담하고 공사비와 운영비를 민간이 부담하는 방식으로, 사업비에는 부지매입비와 제반 비용만 반영되지만 주택 공급계획을 포함하여 검토
 - 한편 가꿈주택사업과 같은 정책지원사업은 주거개선 비용의 일부를 지원하거나 융자해 주는 사업으로 직접 공공주택 등을 건설하여 보급하는 사업과는 차이
- 전체 19건의 사업 중 부지나 사업규모 등을 특정할 수 없는 프로그램 형태의 사업이 14건(74%)이고 부지나 사업규모 등이 특정된 개별 단위사업 형태의 사업은 5건

- 투자심사에 의뢰하는 공공주택 분야 사업 중 상당수는 매년 반복적으로 추진되는 사업의 전체 예산 확보를 위한 사업으로, 실제 개별 단위사업에 대한 타당성 등의 평가는 예산 집행 부서에서 수행
- 센터는 서울시에 의뢰된 19건의 투자사업에 대한 타당성검토를 수행했으며, 그 중 개별 사업비가 분명한 6건을 제외한 사업에 대하여 경제성 분석을 수행
 - 최근 사회주택과 관련한 사업이 증가하는 추세이며, 2018년 임대주택 보급 계획에 따라 2019년 이후 공공주택사업 증가 예상

[표 3-4] 서울시 공공주택 분야 투자심사 의뢰사업 유형 검토 (공공주택 분야)

연번	연도	사업명	분야 / 부문 / 업무
1	2012	기존 주택(다세대 등) 매입사업	사회복지 / 주택 / 임대주택건설
2	2012	공공원룸주택 매입 건설 공급	사회복지 / 주택 / 임대주택건설
3	2012	시유지 활용 장기전세 추가 공급	사회복지 / 주택 / 임대주택건설
4	2012	유수지 활용 공공기숙사 건립	사회복지 / 주택 / 임대주택건설
5	2015	고시원, 모텔 등 활용 저렴주택 공급	사회복지 / 주택 / 임대주택건설
6	2015	토지 임대부 사회주택 공급(중앙)	사회복지 / 주택 / 사회주택건설
7	2015	공공원룸매입(중앙)	사회복지 / 주택 / 임대주택건설
8	2015	공덕동 행복주택건립(중앙)	사회복지 / 주택 / 임대주택건설
9	2015	방화공공주택건설(방화동850번지)(중앙)	사회복지 / 주택 / 임대주택건설
10	2016	역세권 2030 청년주택사업	국토 및 지역개발 / 임대주택건설
11	2016	공공원룸주택 매입 공급	국토 및 지역개발 / 임대주택건설
12	2016	주거환경관리사업	국토 및 지역개발 / 주거정책 지원
13	2016	동작구 양녕주차장·공동이용시설·청년임대주택 복합건립	사회복지 / 주택 / 임대주택건설
14	2017	사회주택 공급	국토 및 지역개발 / 사회주택건설
15	2018	신정동 행복주택건설사업	사회복지 / 주택 / 임대주택건설
16	2018	토지임대부 사회주택 공급 사업	사회복지 / 주택 / 사회주택건설
17	2018	리모델링형 사회주택 공급 사업	사회복지 / 주택 / 사회주택건설
18	2018	빈집활용 도시재생프로젝트	사회복지 / 주택 / 주거정책 지원
19	2018	서울가꿈주택사업	사회복지 / 주택 / 주거정책 지원

주: 분야 및 부문은 사업부서에서 구분하여 투자심사에 의뢰했으며, 업무는 이 연구에서 센터가 분류

(2) 서울시 공공주택 분야 투자심사 결과 검토

- 공공주택 분야 사업의 서울시 투자심사 통과율은 100%로 다른 분야 대비 매우 높으며, 통과사업 중 적정사업의 비율도 12건으로 매우 높은 수준
 - 공공주택 분야 사업은 매년 예산이 편성되는 프로그램 형태의 계속사업 비중이 높기 때문에 통과율 및 사업계획 적정성 분석 결과 적정 의견을 받은 사업의 비율이 높음
 - 한편 공공주택사업은 시설의 규모나 형태가 정형화되어 사업계획 검토에 대한 부담이 상대적으로 적을 뿐 아니라 서울시의 경우 수요 부족에 대한 우려도 낮으므로 정책적 타당성을 중심으로 심사를 추진
- 다만 주거재생 사업이나 사회주택과 같이 기존에 추진하지 않았던 방식의 사업이 증가하면서 조건부 추진 통과의 비율도 증가하는 추세
 - 정책적 추진 필요성에도 불구하고 사업계획 보완, 복합시설의 운영계획 보완, 경제성 확보를 위한 수요 검토 필요 등과 같이 새로운 사업추진 방식과 관련된 사유로 7건이 조건부 추진으로 투자심사 통과
 - 따라서 주거정책 사업이 갖는 정책적 타당성에도 불구하고 해당 분야 사업을 보다 객관적으로 검토할 수 있는 가이드라인 마련 필요성이 높은 것으로 판단

[표 3-5] 서울시 공공주택 분야 투자사업의 투자심사 결과

분야	적정	조건부 추진	재검토	반려 및 철회	합계
공공주택	12	7	-	-	19

- 한편 센터에서 검토한 공공주택 분야 투자사업의 경제성 분석 결과 B/C는 1.01 수준으로 사업부서가 제시한 수준과 큰 차이는 없었으나, 사업계획의 적정성 분석 결과 조건부 적정으로 평가된 사업의 비중이 다소 높은 것으로 분석
 - 조건부 적정의 사유는 추진실적 분석 및 수요 검토 미흡, 부지매입비 및 건축비 등의 비용 검토 미흡 등으로 주로 개별 단위사업이 구체화되지 않는 프로그램 형태의 사업 수요 검토와 관련한 의견이 다수
 - 센터가 경제성을 분석한 13건의 공공주택사업 평균 B/C는 1.01 수준으로 그 중 10건의 사업이 B/C 1.0 이상으로 분석

[표 3-6] 서울시 공공주택 분야 투자사업의 센터 타당성검토 결과

분야	사업계획 적정성 분석(건)			경제성 분석(B/C)	
	적정	조건부 적정	부적정	시	센터
공공주택	3	7	-	1.32	1.01

주: 사업계획 적정성은 2016년 이후 투자심사에 의뢰한 사업(10건)에 한해 분석

- 센터는 공공주택 분야 사업의 타당성검토를 통해 비용 및 수요 추정에 대한 의견을 주로 제시했으며, 편익 추정 및 경제성 분석 방법론과 관련된 일부 의견을 제시
 - 사업계획과 관련해서는 프로그램 형태의 사업은 과거 추진실적을 검토해 공급 목표를 설정해야 한다는 의견과 함께 개별 단위사업의 비용은 추진실적을 바탕으로 검토해야 한다는 의견이 다수
 - 비용 추정과 관련해서는 보상비 및 건축비 산정 기준에 대한 의견과 감리비 등의 부대비용 산정, 민간 부담 사업비에 대한 의견 비중이 높은 것으로 분석
 - 한편 편익 분야에서는 임대료 및 지가 상승 고려 여부에 대한 의견과 공공주택 공급 편익 등에 대한 의견이 다수 있었으며, 경제성 분석의 기회비용 반영 여부 및 분석기간 설정과 관련한 의견도 제시

[표 3-7] 서울시 공공주택 분야 투자사업에 대한 타당성검토 주요 의견

구분	센터 타당성검토 주요 의견
사업계획	<ul style="list-style-type: none"> • 사업계획 관련 <ul style="list-style-type: none"> - 전년도 대비 예산 증가 사유에 대한 검토 미흡 - 추가 공급계획에 대한 검토와 자원조달 방안 등에 대한 검토 미흡 - 사업추진을 위한 구체적인 실행계획 수립 미흡 - 입지에 대한 고려 없이 공급 규모를 늘리기 위해 규모가 작은 주택 위주로 공급 - 복합 사업에 대한 관련 부서 협의 부재 • 운영계획 관련 <ul style="list-style-type: none"> - 커뮤니티 시설 등에 대한 운영계획 부재와 운영 주체 미검토 - 주택 공급·임대관리 등에 대한 구체적인 계획 미확정

구분	센터 타당성검토 주요 의견
비용	<ul style="list-style-type: none"> • 사업비 추정 관련 <ul style="list-style-type: none"> - 프로그램 단위사업의 보상비 산정 기준 불분명 - 민간사업자 부담 사업비 산출 근거 불분명 - 개보수 범위 등 정책지원사업 비용 산정 근거 불분명 - 유지보수 및 대수선비 등 미고려 • 사업 특수성에 따른 제반 경비 추정 관련 <ul style="list-style-type: none"> - 위탁비용 및 감정평가료 등의 제반 수수료 미고려
수요 및 수입·편익	<ul style="list-style-type: none"> • 수요 추정 관련 <ul style="list-style-type: none"> - 공급 규모 확대에 따른 공급 적정성 검토 부재 - 인문 및 자연, 생활 환경 등에 대한 검토 부재 - 과거 실적 분석(입주경쟁률, 공실률 등)을 통한 공급계획의 적정성 검토 부재 - 복합시설은 시설별로 수요를 예측하지 않고 대표 시설의 수요만 제시하는 오류 • 수입 및 편익 추정 관련 <ul style="list-style-type: none"> - 편익 항목 식별 부적절 - 주변지역 시세(임대료 수입) 산정 기준 불분명
재무성·경제성 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 재무성 분석 관련 <ul style="list-style-type: none"> - 정부 보조금, 기금 등의 처리기준 불분명 - 임대보증금 등에 대한 수입 처리기준 불분명 • 경제성 분석 관련 <ul style="list-style-type: none"> - 기회비용 및 자가 상승 반영 등의 처리기준 불분명 - 분석기간 기준 불일치

(3) 서울시 공공주택 분야 투자사업 고찰 시사점

- 기존의 주거지원 정책은 양적인 지원 규모에 중점을 두었지만, 최근에는 가구별 특성을 고려한 공급 정책이 점차 확대되는 추세
 - 청년층이나 신혼부부 등 기존에 혜택을 받지 못했던 계층이 입주할 수 있는 공공주택을 확대·공급하는 추세
- 또한 서울시는 주거재생을 통해 개인의 주거문제를 완화하는 동시에 주거 환경을 개선하고자 노력
 - 서울시는 주거지 재생지원을 통해 노후주거지의 기초 인프라 확충, 집수리 및 골목환경개선 지원 등을 실시¹⁶⁾

16) 서울시, 2018, 「2025 서울시 도시재생 전략계획 변경(안) 주민공청회 자료」

- 서울시의 높은 주거 수요와 공공주택 공급에 대한 정책적 의지를 감안할 때 향후 공공주택 분야 투자사업은 지속적으로 증가할 것으로 예측되며, 대규모 주택 필지 공급에 한계가 있는 것을 감안했을 때 투자사업의 형태도 다양화될 것으로 판단
 - 행복주택(건설형) 공급량은 사업 초기(2015)에 약 800호의 공급이 이루어졌지만, 2017년 말에는 2700호 수준으로 크게 확대
 - 행복주택의 입주 계층은 청년, 신혼부부, 취약계층, 노인 등으로 구성되며, 보다 다양한 계층을 대상으로 공급계획을 확대

[표 3-8] 서울시 공공주택 재고 변화

(단위: 천 호)

구분		2010	2015	2017	증가량(호)
건설형	영구임대	47.2	47.8	48.0	0.8
	공공임대	20.5	22.5	22.5	2.0
	국민임대	15.1	24.7	25.2	10.1
	행복주택	-	0.8	2.7	2.7
	장기전세(Shift)	13.9	26.5	27.7	13.8
	기타	0.2	0.2	3.1	2.9
소계		96.9	122.5	129.2	32.3
매입형	장기전세(Shift)	1.3	2.1	3.2	1.9
	재개발 임대	51.6	59.7	58.2	6.6
	행복주택	-	-	0.6	0.6
	재개발 매입	11.1	20.7	13.4	2.3
소계		64.0	82.5	75.4	11.4
임차형	전세임대	4.3	35.9	47.2	42.9
	장기안심	-	5.2	7.3	7.3
	다가구 및 기타	-	-	12.3	12.3
	소계	4.3	41.1	66.7	62.4
총계		165.2	246.1	271.3	106.1

주1) 한국토지주택공사와 서울주택공사가 공급한 공공주택 재고를 총합

2) 증가량은 2017년 재고에서 2010년 재고를 뺀 수치

자료: 서울시 내부자료

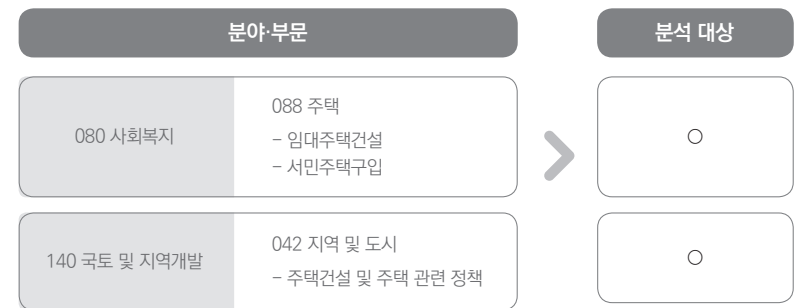
3) 공공주택 분야 가이드라인 연구 방향

- 이상의 고찰 결과 서울시 공공주택 분야 투자사업의 규모는 지속적으로 확대될 것으로 예상되며, 투자사업의 형태나 지원 방식 등이 다양해질 것으로 판단되므로 다양한 사업 유형을 검토할 수 있는 가이드라인이 필요
- 주거서비스를 공급한다는 측면에서 공공주택사업은 정책적 당위성이 매우 높지만, 사업 추진이 시민의 주거안정과 직결되는 것을 고려했을 때 무엇보다도 수요자를 최우선으로 고려한 사업계획 수립과 이에 대한 검토가 중요
 - 공급 타당성을 충분히 확보한 사업이더라도 보다 효율·효과적인 투자를 위해서는 사업계획의 시급성과 적법성, 공급규모 및 비용의 적정성 등에 대한 철저한 평가가 필요
 - 경제성 분석은 정책적 타당성과는 별개로 해당 사업이 제대로 준비되고 계획되었는지를 판단함으로써 사업이 보다 효율적으로 추진될 수 있도록 하여 재정의 낭비를 막고 사업추진의 효과를 향상하는 데 기여
- 이 연구에서는 투자심사의 객관성과 사업 간 평가의 일관성을 도모하고 공공주택 분야 투자의 효율성을 향상할 수 있는 방향으로 가이드라인을 제시
 - 공공주택 공급 물량이 확대되고 유형이 점차 다양화되는 경향에 따라 사업 부서 담당자들의 업무 부담 역시 증대되는 상황
 - 이에 비교적 정형화된 공공주택사업의 특성을 감안하여 비용 및 수요 추정 등의 분석기준을 보다 간소화하여 적용함으로써 사업 평가의 객관성과 일관성을 도모할 수 있도록 유도
 - 정책적 타당성이 높은 사업의 특성과 서울시의 높은 수요 등을 감안하더라도 최소한의 예산 투입 효율성에 대한 검토는 필요하므로 관련 분석 기준을 명확히 제시해 사업추진의 효율성이 담보될 수 있도록 유도
- 한편 이 연구에서는 경향 분석에서 확인한 것처럼 최근 추진된 공공주택사업이 임대주택 건설 및 서민주택 구입, 주택건설 및 주택 관련 정책 사업에 집중된 것을 감안해 상기 사업들을 중심으로 가이드라인을 제시
 - 최근 3년간 가장 빈번하게 투자심사에 의뢰된 행복주택 및 사회주택의 사업 계획 검토내용을 중점적으로 제시하고, 부지나 사업규모 등이 특정되지 않는

프로그램 사업 형태에 대한 검토 기준을 포함하여 제시

- 다만 주거재생사업, 택지개발사업 등은 사업 목적이나 규모에 따라 계획 수립의 기준이 각각 상이하여 일률적인 가이드라인을 제시하는 데 한계가 있기 때문에 필요한 경우 일반적인 사항만을 내용에 포함하여 언급
- 한편 주거재생사업을 계획하는 담당자는 이 가이드라인 외에도 재생사업 관련 가이드라인, 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」, 관련 지침 등¹⁷⁾ 별도의 사업기준을 검토해야 하며, 택지개발사업 계획 시 한국지방행정연구원의 「주거 및 상업 부문 타당성조사를 위한 지침 연구」(2015) 등을 참고

[그림 3-1] 서울시 투자심사 공공주택 분야 사업 검토 범위



17) 도시재생 관련 국토교통부 지침은 「국가도시재생기본방침(2013.12)」, 「도시재생전략계획 가이드라인(2014.9)」, 「도시재생 뉴딜사업(주거지원형) 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인(2018.3)」 등

사업계획 검토

1) 사업계획 검토의 전제

- 공공주택 분야 사업계획 검토 가이드라인은 서울시 투자심사지침의 의뢰서 작성양식에 맞춰 사업여건 분석과 사업계획 분석으로 구분하여 제시
 - 서울시 공공주택 분야 사업은 프로그램 형태의 사업 비율이 높아 정형화된 가이드라인을 제시하기엔 한계가 있으므로 사업의 특성을 고려한 주요 쟁점을 위주로 가이드라인을 정리
- 사업계획 검토 가이드라인에서는 아래의 표에 제시된 내용을 위주로 검토
 - 사업계획 검토 가이드라인의 주요 쟁점은 과거 서울시 투자심사 평가 사례 등을 바탕으로 선정했으며 관련 지침 및 해당 분야 전문가 검토의견 등을 종합해 기준을 제시

[표 3-9] 공공주택 분야 사업계획 검토 가이드라인 주요 쟁점

구분		주요 쟁점
필요성 및 시급성	수요·공급	- 대상지 인근의 수요·공급 현황 검토를 통해 사업추진의 타당성을 설명 - 입주 계층이 다양한 공공주택은 대상별로 수요·공급의 적정성 검토 필요
	시급성 분석	- 인근 거주지 민원 및 환경 영향 최소화 등 구체적인 사유를 근거로 시급성 설명 필요
적법성 및 연계성	적법성	- 조례뿐만 아니라 관련 법규(중앙정부 계획 포함)를 구체적으로 기술
	연계성	- 대상지 인근에 입주 대상이 유사한 공공주택 여부 확인 - 어린이집, 커뮤니티 시설 등 유사시설 검토가 미흡하여 보완 필요
부지의 적정성		- 가용 부지의 부족을 근거로 부지 적정성 검토가 누락되었으므로 보완 필요

구분		주요 쟁점
사업계획	규모 및 시설계획	- 수입 및 기금·보조금의 확보보다 수요자 입장에서 시설계획 수립 필요
	성과 평가	- 유사 선행 사업에 대한 성과 평가를 수행하여 결과를 사업계획에 반영 필요
운영계획 적정성	운영계획 전반	- 운영계획의 구체화가 필요하며, 민간이 참여하는 경우 민간협력계획 역시 구체적으로 수립 필요 - 어린이집, 커뮤니티 시설 등 복합시설의 구체적인 운영계획 수립 필요

2) 사업여건 분석

(1) 필요성 및 시급성 검토

- 투자심사 의뢰서상 사업의 필요성 및 시급성 부분은 '수요와 공급 흐름 및 전망, 수요·공급 지표에 의한 사업 필요성 및 시급성 분석' 등으로 구성

① 수요와 공급 흐름 및 전망¹⁸⁾

- 수요·공급 흐름 전망은 계획 시설의 입주 대상을 설정한 후 서울시 내 해당 계층의 가구수 등을 분석·제시하되 전망치는 통계청 등 공인된 기관의 추계치를 활용
 - 공공주택 현황 분석의 공간적 범위는 서울시 전체를 기준으로 분석하되, 개별 부지와 사업규모가 결정된 사업은 사업규모에 따라 범위를 조정
 - 예를 들어 입주 대상이 청년계층이라면 수요 지표는 서울시 청년 가구수가 아니라 청년 가구 중에서도 입주 대상 조건으로 제시한 소득 구간에 해당하는 가구수를 계산한 결과값을 수요 지표로 제시
 - 행복주택처럼 입주 대상이 다양한 경우에는 계층별로 수요의 흐름과 전망을 구분·검토하여 계층별 공급 규모의 적정성을 판단

18) 여기서 수요는 단순히 시설의 수요·공급 현황을 나타내는 것으로 경제성 분석의 편익 추정을 위한 수요와는 차이가 있으며 경제성 분석을 위해서는 편익 항목에 따라 별도의 수요를 추정할 필요. 경제성 분석을 위한 수요 추정 가이드라인은 4절에서 별도로 검토

- 분석기간은 투자심사 의뢰서의 기준에 따라 심사연도와 전후 4년을 포함 총 9년간(또는 이상의)의 수요·공급 흐름을 제시

- 어린이집, 문화·체육·복지시설 등의 주민편의시설 등을 복합적으로 계획할 경우 시설별 수요·공급 흐름 및 전망 기준을 제시하고 이를 바탕으로 각 시설의 기능 및 역할 측면에서 중복 여부를 검토
 - 부대시설을 제외한 복합시설별로 수요·공급의 흐름, 전망 등을 구분하여 분석
 - 시설별 지표는 비교란에 증가, 감소, 안정 등을 기술하며, 사업추진과 관련해 특이 사항이 있을 경우 간략히 작성
- 한편 공급 흐름 및 전망 부문은 사업추진의 타당성을 판단하기 위한 필수적인 내용으로 구체적인 사업계획 등을 근거로 기술하는 것이 중요
 - 해당 공공주택 유형의 공급 실적을 기재하며, 전망 부문은 방침 등에 의거하여 구체적인 계획을 근거로 작성

[표 3-10] 공공주택 분야 수요 흐름 및 전망 분석·작성 (예시)

1) 수요 흐름 및 전망

연도 지표	Y-4 (2014년)	Y-3 (2015년)	Y-2 (2016년)	Y-1 (2017년)	Y (2018년)	Y+1 (2019년)	Y+2 (2020년)	Y+3 (2021년)	Y+4 (2022년)	비고
서울 청년 1.2인 가구	749,458	750,149	753,256	756,869	759,594	759,240	757,940	754,301	752,171	-
수요 지표	9,593	9,602	9,642	9,688	9,723	9,718	9,702	9,655	9,628	

※ 관련 지표 측정방법: 통계청, 장래가구추계(가구주 연령/가구원수별 추계가구_시도) 참조
시도 - 서울특별시, 가구주 연령 - 20~39세, 가구원수 - 1~2인 가구

※ 수요 산출 기초: 서울 청년 1.2인 가구수×가구주 연령별(39세 이하) 전년도 도시근로자가구평균소득 70% 초과 100% 이하 비율×사회주택 점유 목표비율 5%

주: 수요 추이 분석을 위해 투자심사연도와 이전·이후 최소 4년차를 포함한 총 9년간을 분석
자료: 서울특별시, 2017, 「서울시 주거실태조사 연구보고서」

② 수요·공급 지표에 의한 사업의 필요성 분석

- 수요·공급 지표에 의한 사업의 필요성 분석은 수요·공급 단순 비교와 사업 시행 시 수요·공급 비교의 표를 각각 구분하여 작성
 - 사업 시행 시 공급 지표는 사업연도 이후부터 사업 시행과 미시행을 구별하여

기재하고 사업 수요곡선(D), 사업 시행 시 공급곡선(S1), 사업 미시행 시 공급 곡선(S2)으로 이루어진 연도별 수요·공급의 곡선을 그려 추이를 검토

③ 사업의 시급성 분석

- 사업 유형 및 추진 환경 등에 근거해 시급성을 긴급, 조속, 일반으로 평가
 - 시급성은 사업 유형에 따라 다르게 판단될 수 있는데 예를 들어 택지개발 사업은 국가경제 및 지역개발에 미치는 파급효과가 크므로 조속사업으로 분류
 - 한편 인근 거주지의 공공주택 건립 반대 민원 및 환경 분쟁 등을 최소화하기 위한 목적 등 사업추진의 환경 측면을 고려한 시급성 판단이 필요

(2) 적법성 및 연계성 검토

- 적법성 및 연계성은 '사업추진의 적법성, 관련 계획과의 연계성, 유사사업과의 중복 여부' 등으로 구성

① 사업추진의 적법성

- 대다수의 공공주택사업은 사업추진 근거가 법규에 명시되어 있으므로 해당 법규, 조례 등을 검토하여 제시
 - 시설의 설치 및 사업계획 수립, 재정지원 등에 대한 근거 등을 종합하여 검토 하고 복합시설을 설치하는 경우에는 관련 기준을 함께 확인

[표 3-11] 공공주택 분야 관련 법률

관련 법	내용	
「주택법」 (국토교통부)	(제1조) 목적	이 법은 쾌적하고 살기 좋은 주거환경 조성에 필요한 주택의 건설·공급 및 주택시장의 관리 등에 관한 사항을 정함으로써 국민의 주거안정과 주거 수준의 향상에 이바지함을 목적으로 한다.
	(제2조) 정의	8. 임대주택이란 임대를 목적으로 하는 주택으로서, 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목에 따른 공공임대주택과 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제1호에 따른 민간임대주택으로 구분한다.
「주거기본법」 (국토교통부)	(제5조) 주거종합 계획의 수립	① 국토교통부장관은 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 도모하기 위해 다음 각 호의 사항이 포함된 주거종합계획(이하 "주거종합계획"이라 한다)을 수립·시행해야 한다. 3. 공공임대주택 등 공공주택의 공급에 관한 사항

관련 법	내용	
「주거기본법」 (국토교통부)	(제11조) 임대주택의 공급 등	① 국가 및 지방자치단체는 주택이 체계적이고 효율적으로 건설 및 공급 되도록 노력하고, 주택시장 및 주택산업이 건전하게 기능할 수 있도록 유도해야 한다. ② 제1항에 관해 필요한 사항은 따로 법률로 정한다. ③ 국가 및 지방자치단체는 사회적기업, 사회적협동조합 등 비영리단체가 공익적 목적으로 임대주택을 공급할 수 있도록 지원할 수 있다. ④ 제1항부터 제3항까지에 관해 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.
「공공주택 특별법」 (국토교통부)	(제1조) 목적	이 법은 공공주택의 원활한 건설과 효과적인 운영을 위해 필요한 사항을 규정함으로써 서민의 주거안정 및 주거수준 향상을 도모하여 국민의 쾌적한 주거생활에 이바지함을 목적으로 한다.
「서울특별시 주거 기본조례」 (서울특별시)	(제1조) 목적	이 조례는 「주거기본법」과 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 서울특별시의 주거정책에 관한 기본적인 사항을 구체적으로 정함으로써 시민의 주거안정과 주거수준의 향상에 기여함을 목적으로 한다.
「서울특별시 공공주택건설 및 공급 등에 관한 조례」 (서울특별시)	(제1조) 목적	이 조례는 「공공주택 특별법」 제33조, 같은 법 시행령 제26조 및 「주택건설기준 등에 관한 규정」 제27조에서 위임한 사항과 서울특별시장의 정하는 방법에 따라 임대를 목적으로 하는 주택의 공급에 관해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

② 관련 계획과의 연계성

- 관련 계획은 상위 계획, 중기재정계획, 성과계획으로 구분하여 작성
 - 대다수의 공공주택사업은 주거복지로드맵 및 공공주택 공급계획 등 상위 계획이 존재하므로 해당 계획을 구체적으로 기술
 - 상위 계획은 국토계획, 개별법에 의한 계획, 지자체 계획 등의 순으로 해당 계획이 상위 계획의 방향에 어긋나지는 않는지 등을 검토하며, 중기재정계획 반영 여부도 필수적으로 기재

[표 3-12] 공공주택 분야 관련 상위 계획 (예시)

계획명	수립일자	수립주체	내용
주거복지로드맵	2017.11	국토교통부	사회적경제 주체에 의한 임대주택 공급 활성화
서울시 공적 임대주택 24만 호 공급계획	2018.4	서울시	- 사회주택 공급(향후 5년간 1만 호 공급) - 청년 및 신혼부부 다가구 임대주택
민선 6기 임대주택 8만 호 공급계획	2014.11	서울시	소규모 맞춤형 임대주택 공급

계획명	수립일자	수립주체	내용
서울시정 4개년 계획	2014	서울시	공공임대주택 공급
민선 6기 임대주택 2만 호 사업추진 개선계획	2015.12	서울시	토지임대부 사회주택 공급(연 250호)
2020 주택종합계획	2011	서울시	서민 주거안정 및 공공임대주택 확대

③ 유사사업과의 중복 여부

- 사업 대상지 인근에 유사기능을 제공하는 공공주택의 유무, 건립계획 등을 검토
 - 사업지 인근에 위치하는 공공주택의 사업 규모, 입주 대상 등을 확인하고 공급 서비스가 중복되지 않는지 등을 점검하여 사업추진의 타당성을 기술
 - 특히 복합시설이 포함되어 있는 경우 인근의 공공, 민간 서비스 공급 현황을 검토하고 공급 규모의 적정성에 포함하여 분석

3) 사업계획 분석

(1) 부지의 적정성

- 공공주택 분야 사업은 입주자는 물론 해당 지역 주민들의 생활에 큰 영향을 주는 만큼 부지의 적정성에 대한 검토가 중요
 - 최근 다수의 공공주택 부지가 기존 입주자들과 마찰로 사업이 중단되거나 연기되는 등 부지의 적정성이 사업 성과의 핵심요인으로 작용
 - 공공주택 부지의 적정성은 관련 법령 등 일반적인 검토 외에도 접근성, 자연 환경, 생활여건, 경제적 측면 등 다양한 분석 필요
- 다만 서울시 공공주택 분야 사업 상당수는 부지가 확정되지 않은 상태에서 투자 심사를 진행하는 프로그램 형태의 사업이므로 부지가 확정된 사업과 부지가 미확정된 사업의 적정성 검토 기준을 각각 구분하여 제시
- 매년 예산이 반복적으로 반영되는 프로그램 형태의 사업은 투자심사단계에서 부지가 구체화되지 않기 때문에 부지 선정 기준 제시에 한계가 있으나 효과적인 사업추진을 위해 최소한의 기준 제시 필요

- 사업의 목표에 따라 사업추진 대상 지역, 교통여건, 토지용도, 사용현황 등의 기준을 수립하여 제시함으로써 사업추진의 적정성 판단 근거로 활용함은 물론 보상비 등의 사업비 추정 근거로 활용
- 특히 계속사업은 과거 실적 등을 토대로 기존 사업부지의 특성과 성과 등을 분석하여 제시함으로써 부지 적정성을 검토하고 동시에 공급계획의 적정성에 대한 판단 근거로도 활용
- 한편 부지가 구체화된 사업은 건축계획, 도시계획 등에 따른 법적조건은 물론 자연환경, 생활환경, 인문환경 등의 기반 여건과 교통여건 등의 접근성, 부지의 규모나 형상 등을 검토
 - 일반 현황: 부지 위치 및 주변 현황 검토, 부지의 경사도 및 필지 분할, 지장물 존재 여부, 소유권에 관한 사항 등
 - 토지이용계획: 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 서울시 도시계획 관련 조례 등을 참조, 지역 지구에 따른 제반 법규(건축물 높이제한, 용적률, 건폐율 등) 검토 등
 - 교통환경: 해당 부지로의 도로 및 자가용을 이용한 접근성 검토, 교통영향평가 등을 통한 주차 및 진출입부에 따른 차량 동선 검토, 인근지역의 간선도로 및 대중교통 현황 검토 등
 - 외부공간: 건축면적을 제외한 부지의 조경과 주차장 조성에 대한 계획, 옥외 공간에 대한 놀이터 설치 등의 추가 이용계획 검토 등
 - 기타 검토: 주변지역 주택가격 및 임대료 수준, 공공시설 현황, 편의시설 현황, 학교 현황, 중심지와와의 거리 등의 생활·인문환경 검토
- 특히 청년, 신혼부부 등과 같이 특정 대상을 목적으로 하는 사업일 경우 입주 계층에게 적정한 주거 환경을 제공할 수 있을 것인지에 우선순위를 두고 인문환경을 중심으로 검토 필요
- 예를 들어 대학생과 사회 초년생을 입주 대상으로 설정한 시설은 지하철, 버스 등 대중교통 환경 여건과 주변지역 학교나 기업의 위치 여부 등에 우선순위를 두어 부지 검토 필요

(2) 규모 및 시설계획의 적정성

- 서울시 전역의 공공주택 수요를 감안할 때 전체적인 공급 규모의 적정성 검토 필요성은 높지 않은 것으로 판단되나, 개별사업의 공급 규모 및 시설계획 적정성은 각 사업의 특성을 고려하여 판단 필요
 - 서울시는 역세권 용적률을 완화하거나 노후청사를 활용하는 등의 방법으로 공공주택을 공급하고 있어 공공주택 수요는 매우 높은 상황
 - 다만 다양한 서민계층에게 쾌적한 주거환경을 공급하기 위해서는 계층별 수요에 따른 개별 주택의 규모와 시설계획의 적정성 검토가 필요
- 프로그램 형태 사업은 공급 규모나 시설계획이 수립되지 않아 계획의 적정성을 직접 판단할 수 없으므로 보상비 및 건축비 계획의 검토를 통해 해당 사업계획의 적정성을 간접적으로 판단
 - 건축비 및 보상비의 적정성은 과거 추진실적 및 유사사례 등을 통해 검토
- 공동주택 형태의 임대주택은 현재 적정 주거면적에 대한 기준이 없으므로 최저 주거기준을 최소한으로 만족하도록 하고 유사 주택의 전국 평균 규모 등을 참고하여 공급계획을 검토
 - 서울시민 가운데 최저 주거기준에 미치지 못하는 가구의 비율이 8%를 넘는 상황임을 감안하여 계획 시설의 규모는 최소한 국토교통부가 제시하고 있는 가구구성별 최저 주거기준을 만족
 - 또한 추진실적 등을 바탕으로 유사 주택 평균 규모 및 입주민의 의견 피드백, 관련 정책 연구결과 등을 참고하여 적정 규모를 검토

[표 3-13] 가구 구성별 최저 주거면적 및 용도별 방의 개수

가구원수(인)	표준 가구구성	실(방) 구성	총주거면적(m ²)
1	1인 가구	1 K	14
2	부부	1 DK	26
3	부부+자녀1	2 DK	36
4	부부+자녀2	3 DK	43
5	부부+자녀3	3 DK	46
6	노부모+부부+자녀2	4 DK	55

주: K는 부엌, DK는 식사실 겸 부엌을 의미. 숫자는 침실(거실 겸용 포함) 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수를 말함
 자료: 국토교통부, 2011, 「최저주거기준」

- 사회주택(리모델링형)은 별도의 건축 가이드라인이 제시되어 있으므로 해당 기준을 준수하여 시설계획을 검토
 - 서울시에서 제공하는 '리모델링형 사회주택 건축 가이드라인'에서는 실별 최소 규격, 최소 주거면적, 개실 수 결정과 커뮤니티공간 설치기준, 공간 구분에 따른 위계 및 최소 기준 등을 제시
 - 구체적인 시설기준이 제시되어 있으므로 리모델링형 사회주택 계획 시 상기 가이드라인을 준용하여 시설계획을 검토

[표 3-14] 실별 최소 규격과 최소 주거면적

구분	최소 규격 산정 방법 (Net.)㎡	비 고
개실	6.0㎡/1인 (허용가능면적: 0.5㎡)	1인 가구 최소 면적 9.2㎡/1인 공유공간 면적비는 최소 35% 이상
위생시설	1.6m×1.6m/5인	5인 초과 설치 시 최대 4인/1set
취사시설	(1.8/5인 + 0.3/인)×1.5m	냉장고 수납공간 구획 방안 필요
커뮤니티	6㎡/5인 + 1㎡/1인	자치 운영프로그램 필요

자료: 서울특별시 사회적경제지원센터 홈페이지(<http://sehub.net/>) '리모델링형 사회주택 건축 가이드라인 요약'

[표 3-15] 개실 수 결정과 커뮤니티공간

H(인)	개실 수(R)	커뮤니티	위생시설
5인 이하	R=A/9.2≤H	6㎡	3(min.2.5)㎡ 이상(1set)
6~10인		6 + 추가 인원당 1㎡	2set(샤워: 칸막이 or 분리)
11~20인		운영자 자율	2set 이상/층별 계획 (1set당 4인 사용을 넘지 않도록 면적과 배치 고려)
21~30인			
31~40인			

주: A = 거실 바닥면적 합계(임대면적), H = 총인원수 / *위생시설은 사용 시간대별 피크를 고려한 분리계획
 자료: 서울특별시 사회적경제지원센터 홈페이지(<http://sehub.net/>) '리모델링형 사회주택 건축 가이드라인 요약'

[표 3-16] 공간 구분에 따른 위계 및 최소 기준

공간 구분		실명	영역위계		최소 기준(㎡)	
		개실	사적 공간	개인실	6.0㎡/1인(침대, 옷장, 책상)	
생활공간	위생시설	세면실	반-사적 공간	Unit별/ 개별실	1ea/5인	3.0/1set
		화장실				
		샤워(부스)실				
		세탁(기)실			세탁기 남녀 구분	
	취사시설	주방(부엌)		Unit별/ 개별실	1/5인(임의)	3.0/1set
		식당(식탁공간)			1/5인(임의)	6.0/1set
지원공간	여가시설	정적 커뮤니티	운영자 재량			
	관리시설	창고, 관리실				

주: 욕실과 화장실을 통합할 경우 최소 면적은 1600×1600mm로 하되, 동선 공간 확보, 샤워공간은 칸막이 등을 설치

자료: 서울특별시 사회적경제지원센터 홈페이지(<http://sehub.net/>) '리모델링형 사회주택 건축 가이드라인 요약'

- 특히 개략적으로 시설의 규모를 계획할 경우에는 부설주차장 등의 부대시설 설치계획(지상 및 지하 구분)이 상세히 검토되지 않는 경우가 대부분
 - 기준 세대 규모에 따라 부설주차장 설치대수가 상이¹⁹⁾하고 사업별 특례에 따라 주차장 설치기준이 완화되므로 이를 정확히 판단하여 사업계획을 검토
 - 또한 소형주택단지에서는 거주 가구당 주차대수를 법적 허용치보다 추가 설치하는 것이 바람직하므로 이를 고려해 사업계획을 수립
- 한편 공공주택의 공급 규모 및 시설계획은 단순히 경제성보다는 정책적 타당성, 입지여건 등을 종합적으로 고려하여 철저히 수요자 중심으로 검토할 필요
 - 한정된 재원을 고려할 때 정부 보조금 및 기금지원 등을 확대하기 위해서는 공급세대수를 늘릴 수밖에 없으나, 이 경우 1인 가구 위주의 최소 기준에 맞춘 규모의 세대만 공급할 우려가 존재
 - 최근 서울시는 신혼부부용 공공주택 공급과 다인 가구의 주거취약계층을 위한 공공주택 공급을 확대하는 계획을 수립했으므로 다양한 규모의 공공주택을 공급할 수 있도록 검토할 필요

19) 전용면적 85㎡ 이하 세대는 주차대수를 전용면적의 합으로 나눈 값이 75분의 1, 85㎡를 초과하면 그 비율이 65분의 1을 넘어야 함. 단 세대당 주차대수는 1대 이상이어야 하며, 세대당 전용면적이 60㎡ 이하는 0.7대 이상이 원칙

(3) 운영계획의 적정성

- 공공주택 분야 사업은 주로 프로그램 형태로 투자심사가 이루어지므로 운영 계획 적정성에 대한 검토 필요성이 크지 않지만 운영 주체, 운영 방식 등 사업의 재무성에 영향을 미치는 기본적인 사항에 대한 검토는 필요
 - 기존 투자심사에 의뢰된 대다수의 사업이 별도의 운영계획을 제시하고 있지 않으나 입주자 선정 절차 및 모집 대상, 편의시설 및 주차공간, 복합시설의 공간별 운영 주체 및 계획 등 최소한의 기준 제시할 필요
 - 또한 사회주택과 같이 민간 주체가 참여할 경우 운영계획은 사업의 재무성에 미치는 영향이 크기 때문에 운영 주체를 선정하는 방법, 사업추진 방향 등을 구체적으로 검토
- 특히 공공주택과 함께 건립되는 복합시설은 운영 방식 및 주체를 분명히 하고 관리를 위한 별도의 인력이 필요한 경우 인력 운영계획을 수립하여 제시
 - 시설 운영 방식을 직영(시, 사업소) 방식 또는 위탁(협동조합, 민간 등) 방식 등으로 구분하여 검토하고 사업의 목표를 달성하는 데 효율적인 운영 주체를 선정
 - 특히 복합시설은 준공 이후 운영 책임 또는 운영비 부담과 관련하여 분쟁의 소지가 있으므로 사업계획단계에서 충분히 검토할 필요가 있으며, 운영계획에 따라 재무성·경제성 분석 등의 사업 평가에도 영향
 - 한편 복합시설의 적정 운영 인력 규모에 대한 검토는 해당 분야의 가이드라인이나 유사사례 운영실적을 참고하여 검토
- 또한 복합시설의 운영프로그램을 구분하고 시설별로 구체화하여 검토
 - 공공주택과 함께 건설되는 복합시설의 형태는 다양화되고 있으나 대부분 공공기관이나 민간에서도 유사한 시설을 운영하고 있으므로 유사사례를 선정·분석하여 검토
 - 특히 복합시설 운영에 따른 운영비 부담 및 수익의 귀속 주체 등을 명확히 하여 경제성 분석 시 반영

1) 비용 검토의 전제

- 공공주택 분야 비용 검토의 기준은 일반지침의 기준에 따라 비용항목을 총 사업비와 운영비로 구분하여 검토
 - 투자심사 의뢰서 또는 기본계획에서 제시한 내용의 기술적 검토를 통해 총 사업비를 추정
 - 이와 함께 분석기간(운영기간) 동안 시설 운영에 소요되는 비용과 추가적으로 소요되는 비용을 추정
 - 총사업비와 분석기간 동안의 운영비를 바탕으로 경제성 분석을 위한 연차별 투자계획을 도출
- 공공주택 분야 투자사업 비용은 일반지침을 바탕으로 검토하되 아래와 같은 사업별 특성 등이 반영된 주요 쟁점들에 대해 추가로 검토 기준을 제시
 - 비용 검토 가이드라인에서 주요 쟁점은 과거 서울시 투자심사 평가 사례 등을 바탕으로 선정하였으며, 관련 지침 및 해당 분야 전문가 검토의견 등을 종합하여 기준을 제시

[표 3-17] 공공주택 분야 비용 검토 가이드라인 주요 쟁점

구분		공공주택 분야 비용 검토 가이드라인 주요 쟁점
사업비	공사비	- 공사비 추정 근거를 일반 청사 등의 재정투자사업과 구분
	보상비	- 보상비 추정 방법의 구체화 - 프로그램 사업의 보상비는 실적단가를 기준으로 추정
	용역비	- 주택건설 공사 감리비 적용 기준에 따라 감리비 산정
	기타	- 부동산 수수료, 제세공과금 등 금융비를 총사업비에 포함 필요
운영비		- 규모, 입주 대상 등을 고려하여 운영비를 추정 필요 - 유지보수비 및 대수선비 기준 수립 필요

2) 사업비

(1) 공사비

- 공공주택 공사비는 「서울시 공사비 책정 가이드라인」에 별도의 건축비 산정 기준이 제시되지 않아 사업별로 산정 기준이 상이
 - 2012년 이후 투자심사에 의뢰된 사업의 연면적 m^2 당 환산 단가²⁰⁾가 사업별로 100만 원 이상 차이
 - 사업에 따라 과거 실적 평균, 기본형 건축비 및 설계가 적용 등 다양한 분석 방법 등을 제시하고 있으나 사례별 추정 근거 등이 구체적이지 않고 가산비용 및 추가비용 적용에 일관성이 부족하여 기준이 마련될 필요
- 서울시 임대주택 공급 사업비의 적정 공사비를 산정하기 위해서는 서울주택공사 내 유사 실적자료를 참고하거나 한국토지주택공사, 경기도시공사 등 다른 공공 기관의 공급 실적을 참고하고 이러한 자료가 없을 경우 국토교통부의 기본형 건축비를 적용
 - 구체적인 건축계획이 있는 사업은 서울주택공사 내부자료 중 총 세대수, 기준 단위 세대 유형, 지상층 및 지하층 규모, 용적률, 주변환경 및 지형의 유사성 등을 비교하고 최적의 유사사례를 선정해 평균값을 적용
 - 구체적인 건축계획이 없거나 적정 유사사례가 없는 사업은 가산비용을 고려한 기본형 건축비 단가를 활용
 - 서울주택공사 투자심사 지침의 건축비 산정 지침과 검토 기준을 일치
 - 또한 최근 들어 주택성능 기준(에너지절약형 친환경주택의 건설, 초고속정보통신건물 인증 등)이 강화되었으므로 합리적 근거를 통한 공사비 증가 요인을 검토

20) 건축비를 연면적으로 나눈 m^2 당 단가로 지하층 공사비가 포함되며 연도별 GDP 디플레이터(deflator)를 이용하여 보정

[표 3-18] 공공주택 분야 건축비 산정 기준

1. SH공사 내 실적공사비 단가 또는 유사 공공주택 실적단가 적용
2. 기본형 건축비(가산비용 적용) 단가 적용
 - 1) 지하층(지하주차장)이 있을 경우 반드시 지상부와 나누어 단가를 적용
 - 2) 대부분의 건축물이 철근콘크리트 라멘구조이므로 가산비용 5%를 일괄 적용
 - (1) 기획단계에는 낙찰률 및 설계 변경 E/S를 반영
 - (2) 실시설계 전 단계 및 유사사업의 실례가 있을 경우 낙찰률 또는 E/S 비용 반영
 - (3) 사업별 특수성에 따른 합리적 근거 제시 후 주택성능 향상을 위한 가산비용 등을 산정
3. 표준건축비 단가 적용

- 사회주택은 사업 특성상 대상지를 심사단계에서 특정하여 검토하는 데 한계가 있으므로 과거 실적 및 유사사례 분석 결과 등을 토대로 공사비 단가를 추정
 - 2018년에 의뢰된 사회주택의 신축 공사비는 1,794천 원/ m^2 , 리모델링 공사비 단가는 1,108천 원/ m^2 수준이며 해당 단가는 유사사례 공사비를 참고하여 도출

[표 3-19] 사회주택 신축 및 리모델링 공사비 단가

사회주택 신축 공사비 (m^2)	사회주택 리모델링 공사비 (m^2)
1,794천 원	1,108천 원

주: 2017년 기준 가격, 건설 GDP 디플레이터 보정

- 한편 공공주택 외에 기타 복합시설을 포함한 사업은 용도별로 「서울시 공사비 가이드라인」의 공사비 단가를 적용하여 공사비를 산정
 - 편의시설, 지역자치센터 등 근린생활시설을 공공주택계획에 포함하는 경우 근린생활시설 건립에 소요될 것으로 예상되는 비용 역시 총사업비에 포함
 - 이때 각 부대시설은 용도별로 공사비 단가를 적용하여 산정

[표 3-20] 복합시설이 포함된 공공주택사업 공사비 추정 (예시)

(단위: 백만 원)

구분		산출액	산출 근거
공사비	주민공동시설	926	$300\text{m}^2 \times 3,086\text{천 원}/\text{m}^2 = 925,800\text{천 원}$ (서울시 공사비 가이드라인 준용)
	임대주택	10,381	$8,243\text{m}^2 \times \text{기본형 건축비 적용(국토교통부 고시 2017-621호)}$
	합계	11,307	-

- 또한 프로그램 형태의 사업은 계획이 구체화되지 않아 개별 사업의 특성 등을 검토하여 공사비를 산정하는 것에 한계가 있으므로 과거 실적을 분석하여 검토
 - 계속사업은 과거 연도별 수행실적 평균 단가를 산정하고 이를 한국은행 경제 통계시스템의 건설투자 GDP 디플레이터 지수로 보정하여 적용
 - 실적 평균은 다른 분야 사업과의 형평성을 고려하여 설계가를 기준으로 검토 하되 실제 집행금액과의 차이가 클 경우 사업의 특성 등을 감안하여 검토

(2) 보상비

- 과거 투자심사 의뢰사업을 검토한 결과 프로그램 형태의 사업은 보상비 산정 근거가 별도로 제시되지 않거나 근거를 제시한 경우에도 타당성이 부족한 경우가 많아 보다 구체적인 검토 기준 제시 필요
 - 기존 투자심사 분석 결과, 보상비 산정방식은 대표사례의 감정평가액에 공급 목표량을 단순히 곱하는 방법과 조성원가를 활용하는 방법, 개략 추정금액을 사용하는 방법 등으로 다양
 - 투자심사에 의뢰된 사업의 보상비를 분석한 결과 과거에 수행된 유사사례의 실적치 평균 금액에도 미치지 않는 보상금액을 산정하는 등의 오류가 빈번 하므로 과거 실적 등을 토대로 보상비를 검토하여 제시할 필요
- 따라서 이 가이드라인 연구에서는 공공주택 분야 사업의 보상비 검토 기준을 아래와 같이 일반지침의 보상비 검토 기준과 일부 상이하게 제시
 - 지장물 보상비는 용지매입비와 구분하여 검토하는 것을 원칙으로 하되 이주 비용 등을 포함하여 검토
 - 택지를 개발하여 공공주택을 보급하는 경우 조성원가는 조성원가 산정내역 자료에 제시된 단위당 단가를 토지면적에 100% 적용하되, 별도의 계약에 의해 해당 부지를 매입하여 사업을 추진하는 경우 해당 가격을 적용
- 이상의 기준에 따라 사업부지가 구체적으로 확정된 사업은 일반지침에 근거해 보상비를 추정하며, 입지가 미확정된 경우 과거 실적을 참고하여 보상비를 추정
 - 부지가 확정되었으면 일반지침의 보상비 산정 우선순위에 따라 ① 감정평가에 의해 제시된 금액, ② 사업지 주변의 이미 보상된 금액, ③ 공시지가를 기준으로 한 지목별 보상배율 적용 등의 방식으로 보상비를 추정

- 역세권 청년주택, 빈집 활용 사업 등 입지가 미확정된 사업은 과거 유사 사업의 실적 평균 보상비 등을 참고하되 지역이나 부지의 용도 등을 한정할 수 있는 경우에는 주변지역 표준지 공시지가 등을 활용하여 보상배율을 적용하는 방식으로 보상비를 추정

[표 3-21] 공공주택 분야 투자사업 보상비 산정 우선순위

사업부지가 확정된 사업	① 직접 감정평가 또는 약식 감정평가에 의해 제시된 금액 ② 조사대상사업의 사업지 주변 기 보상자료 금액 ③ 공시지가를 기준으로 지목별 보상배율 적용
택지를 개발해 공공주택을 보급하는 사업	① 조성원가 100%를 부지면적에 적용 ② 택지 조성 이후 별도 계약에 의한 매입가격이 있는 경우 해당 가격을 적용
사업부지가 미확정된 사업	① 과거 유사사업의 보상비 평균 ② 표준지 공시지가 등을 활용해 보상배율 적용

- 한편 사회주택의 경우 「사회주택사업 부지 매입 가격수준 재조사」(서울주택공사, 2017)를 참고하여 지역별 보상비를 추정
 - 대상지가 특정되지 않은 경우 서울시 평균 부지 가격(5,480천 원/㎡)을 적용
 - 서울시 전체 평균 가격과 자치구별 평균 가격은 다소 차이가 있으므로 사업 부서는 가능한 입지를 구체화한 후 토지매입비를 추정해 사업비 증가 가능성을 최소화할 필요
 - 2018년 이후 해당 조사의 갱신이 이루어지지 않으면 서울지역 표준지지가 상승률(부동산공시가격알리미, 국토교통부누리집)을 고려해 보상비를 추정
- 물가변동 가능성 등을 고려하여 보상비 추정의 정밀성 향상이 필요
 - 투자심사 시점과 실 보상 시점이 크게 차이가 난다면 물가변동 및 부동산 정책 등으로 인해 보상비가 달라질 가능성이 있으므로 부지 매입 시점에 염두에 두고 보상비 추정 필요

(3) 용역비

- 공공주택사업 시 감리 업무는 건설기술진흥법상의 감리보다 주택건설촉진법의 감리비를 적용하는 것이 보다 적합한 것으로 판단

- 일반지침에 의한 투자사업은 「건설기술관리법」에 의한 「건설사업관리 대가 기준」 등의 요율을 적용하여 감리비를 산정
- 그러나 공공주택사업에는 주택건설공사 감리요율을 적용하는 것이 보다 적절할 것으로 판단되므로 해당 기준을 적용하여 검토
- 공사비가 약 100억 원인 공공주택사업의 감리비를 책임감리와 주택건설공사 감리 방식으로 산정하여 비교했을 때 약 5억 원 이상의 비용 차이가 발생
 - 책임감리 방식으로는 8억 원이 소요될 것으로 추정되었으며, 주택건설공사 감리 방식으로는 3억 원으로 추정되어 약 5억 원의 비용 차이가 발생
 - 실제로 공공주택 감리는 주택건설촉진법을 기준으로 발주되므로 계획단계에서 감리비를 추정할 때 해당 비용을 계상
 - 다만 감리비와 별도로 서울주택공사가 주택건설 공사 감리 등의 업무를 수행할 경우 별도의 위탁 수수료가 발생할 수 있으므로 해당 비용의 계상 필요

[표 3-22] 건설 감리 및 주택 감리 비용 비교

(단위: 백만 원)

구분		산출액	산출과정
공사비(㉔)		10,381	기본형 건축비 적용(국토교통부 고시 2014-621호)
용역비	건설 감리(㉕)	800	「건설사업관리 대가기준」 등의 요율 적용
	주택 감리(㉖)	300	「주택건설공사 감리비 지급기준」 요율 적용
총사업비	㉔+㉕	11,181	-
	㉔+㉖	10,681	-

(4) 기타

- 매입 과정에서 발생하는 부동산 수수료, 제세공과금 등 금융비용을 고려
 - 토지·건물 매입 과정에서 발생하는 부동산 수수료, 제세공과금 및 리츠 관련 금융비용 역시 총사업비에 포함해야 하며 재무성 분석 시 반영
- 정책지원 형태의 사업비는 지침의 상한이 아닌 과거 실적 평균을 적용
 - 한옥 수리비 지원, 노후 집수리 지원 등 사업비 지원금은 최근 다년간의 실적 평균을 적용하여 산정

3) 운영비

- 운영비는 일반지침의 기준에 따라 산정하되 유지관리비는 「SH공사 투자심사제도 개선방안 연구(서울주택공사, 2015)」의 수선유지 비용을 참고
- 5년 주기인 수선비율을 적용해 공공주택의 운영비를 산정하고, 기금 상환 일정을 고려했을 때 운영기간이 40년을 초과한다면 초과 연도에 36~40 연차에 해당하는 수선비율을 적용

[표 3-23] 수선유지 비용 산정 지침

건물연차	1-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	36-40
수선비율	0.15%	0.58%	1.41%	1.93%	2.34%	2.97%	3.53%	4.10%

자료: 서울주택공사, 2015, 「SH공사 투자심사제도 개선방안 연구」, 서울연구원

- 다만 최근 공공주택 단위 공급 규모가 감소하고 건축 형태나 입주 계층 등이 다양화되고 있는 추세임을 감안할 때 수선유지비가 증감할 수 있음을 고려
 - 수선유지비율은 대규모 사업의 실적치를 기반으로 도출한 것이므로 소규모 공공주택에 해당 비율을 그대로 적용하는 데 한계
 - 규모의 경제 측면을 고려했을 때 소규모 공공주택의 운영비 산정 시 해당 비율을 적용한다면 운영비가 과소 추정될 우려 발생
 - 또한 대학생, 사회 초년생 등 청년계층은 다른 입주 계층보다 비교적 이사 주기가 짧으므로 해당 계층을 대상으로 하는 공공주택의 경우 수선유지비가 증가할 가능성을 감안
- 시설계획에 커뮤니티 시설을 포함하는 경우 운영계획에 근거하여 운영비 추정
 - 시가 커뮤니티 시설을 직접 운영한다면 운영기간 동안의 운영비를 추정함과 동시에 관련 수입 및 편익을 함께 추정하여 재무성·경제성 분석 시 반영
 - 그러나 위탁 운영 등 시설 운영 주체가 시가 아니거나 혹은 공간 제공만 하는 경우에는 별도로 커뮤니티 시설 운영비를 추정하지 않음

수요 및 수입·편익 검토

1) 수요 및 수입·편익 검토 전제

- 공공주택사업의 수요·수입·편익 검토는 세부사업의 규모, 부지 등이 확정되지 않은 프로그램 형태의 사업과 확정된 단위 개발 사업으로 구분하여 검토
 - 프로그램 형태의 사업은 과거 실적 등을 토대로 공급 규모의 적정성을 판단하는 것에 중점
 - 단위 개발사업은 입주 인원 및 대상, 임대 방식 등에 따라 수요, 수입 및 편익 등을 구분하여 검토
 - 단 복합시설 개발사업은 관련 지침을 참고해 시설별 수요, 수입 및 편익을 추정
- 이 연구에서는 서울시 공공주택 분야 투자사업의 주요 쟁점들을 중심으로 검토 기준을 제시하고 편익은 수입과 편익으로 구분하여 검토
 - 수요 및 편익 검토 가이드라인의 주요 쟁점은 과거 서울시 투자심사 평가 사례 등을 바탕으로 선정했으며, 관련 지침 및 전문가 검토의견 등을 종합하여 기준을 제시

[표 3-24] 공공주택 분야 수요·수입·편익 검토 가이드라인 주요 쟁점

구분	공공주택 분야 수요·수입·편익 검토 가이드라인 주요 쟁점
수요	- 주거 및 복합시설 등의 수요 추정 방법론 - 서울시 공공주택 수요 특성을 감안한 수요 추정 방법론 검토 - 프로그램 형태 사업의 공급계획의 적정성 판단 기준 검토
수입	- 행복주택: ① 임대료 수입, ② 임대보증금 수입(임대보증금 예금 이자 수입 포함) - 사회주택: 민간 주체로부터 발생하는 토지사용 임대료 단 수입 산정 시 불변가격으로 산정해야 하며 주택 유형별로 미분양률을 고려
편익	① 임대료 수입, ② 임대보증금 수입, ③ 공공주택 공급 편익, ④ 복합시설 편익 등을 고려

2) 수요 검토

- 서울시 투자심사에 의뢰하는 대다수의 공공주택 분야 사업은 프로그램 형태의 사업으로 수요 추정 과정이 미흡
 - 서울시 공공주택 수요가 충분한 상황임을 감안하여 계획 시설에 대한 수요 예측을 하지 않거나 수행하더라도 매우 간략한 통계 수치를 제시하는 수준
 - 또한 계획 시설에 다양한 대상이 입주할 예정임에도 불구하고 계층별 구분 없이 전반적인 수요를 개략적으로 제시
- 주택 수요 추정은 사업의 타당성을 확보하는 근거인 동시에 향후 발생할 수입 및 편익 추정의 기반이 되므로 개별 사업의 목적과 특성을 고려하여 수요를 검토할 필요
 - 공급이 수요를 초과해 공가(空家)가 발생함으로써 시 재정에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며 공가의 양만큼 주거서비스 편익이 제공되지 못하는 문제 발생
 - 계속사업이나 프로그램 형태의 사업은 입주 및 세부 계획이 확정되지 않은 상황에서 투자심사가 진행되어 수요 추정에 한계가 있으므로 사업 목적에 따른 개략적인 검토가 필요
- 특히 서울시의 과거 임대주택 공급 입주 경쟁률, 입주율 등을 고려할 때 일부 열악한 몇몇 입지를 제외하고는 전반적으로 수요가 충분하기 때문에 상당한 비용과 시간이 소요되는 정밀한 수준의 수요조사 필요성은 크지 않은 것으로 판단
 - 이에 이 가이드라인에서는 원칙적인 수요 추정 방법론과 함께 개략적인 방식의 수요 검토 사례를 소개하여 개별 사업의 특성에 따라 적용될 수 있도록 유도
- 공공주택사업에 대한 원칙적인 수요 검토 방법으로 한국지방행정연구원의 「주거 및 상업 부분 타당성조사를 위한 지침 연구」에서 제시하는 수요 추정 방법론을 검토²¹⁾
 - 주택 수요의 추정 절차는 총 5단계로 신규 수요 추정, 대체 수요 추정, 하위 시장 수요 추정, 경쟁 공급 추정, 최종 수요 추정의 순서

21) 한국지방행정연구원, 2015, 「주거 및 상업 부분 타당성조사를 위한 지침 연구」 내용을 재정리

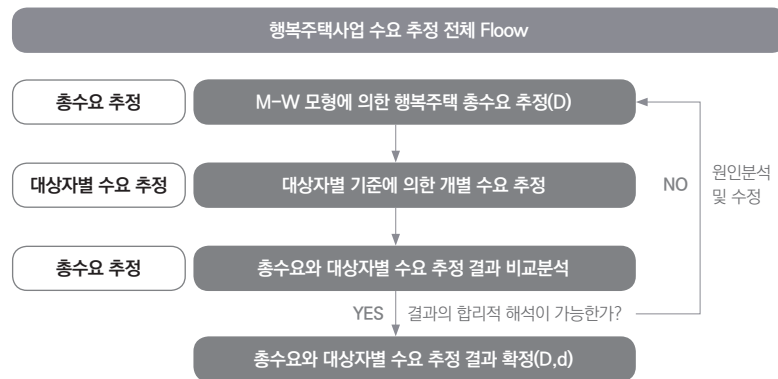
- 이와 함께 해당 연구는 수요 추정 of 주요 전제로 수요권의 설정, 하위 시장의 설정, 흡수율의 추정, 수요 추정의 시점 등에 대한 내용을 포함

[표 3-25] 「주거 및 상업 부문 타당성조사를 위한 지침 연구」상 수요 추정 절차

구분	내용
1단계 (신규 수요 추정)	가구 및 소득, 주거비 변화를 통해 목표시점(입주시점, 분양시점 등)까지 창출될 것으로 예상되는 수요권 내의 신규 주택 수요를 추정
2단계 (대체 수요 추정)	지역 하위 시장에서 멸실되는 주택 수를 추정하여 멸실 주택에서 퇴거하는 가구가 필요로 하는 대체 주택 수를 추정
3단계 (하위 시장 수요 추정)	대상지의 사업 주택과 유사한 규모 및 유형의 주택 수요를 추정
4단계 (경쟁 공급 추정)	향후 발생할 수요 중 해당 사업 이외의 경쟁 사업이 대상지의 1차 수요권 내 공급될 것으로 예상되는 주택 수요 총족분을 추정
5단계 (최종 수요 추정)	위 4단계에서 도출된 수요와 공급을 감안하여 해당 사업의 대상지가 당면할 목표시점에서의 수요를 추정

자료: 한국지방행정연구원, 2015, 「주거 및 상업 부문 타당성조사를 위한 지침 연구」

[그림 3-2] 행복주택사업 수요 추정 전체 Flow



자료: 한국지방행정연구원, 2015, 「주거 및 상업 부문 타당성조사를 위한 지침 연구」

- 한편 주택 공급 타당성조사 등 다수의 유사 연구에서는 입주 대상별로 구분하여 시설의 수요를 추정하고 있으므로 단위개발 사업추진 시 참고
 - 행복주택과 같이 입주 계층이 다양한 공공주택의 수요 추정을 할 경우 대학생, 사회 초년생, 신혼부부, 고령자 가구, 주거급여 수급자 등으로 구분하여 계층별로 수요를 추정

[표 3-26] 유사연구에서의 수요 추정 방법론

구분	유사 연구 수요 추정 방법론
대학생	서울 소재 대학생 정원에서 기숙사 거주자를 제외한 정원을 기준으로 졸업이 1년 이상(공급 계획 일정에 따라 상이) 남은 무주택 재학생 중 본인 및 부모의 월평균소득 합계가 전년도 도시근로자가구당 월평균소득의 100% 이하인 인원으로 산정
사회 초년생	만 19~39세인 사회 초년생(소득이 있는 업무에 종사한지 5년 이하) 중 무주택 미혼자로 경제활동을 하며 연소득이 평균소득 80% 이하인 가구로 산정
신혼부부	서울시 최근 7년 내 혼인 가구 중 무주택가구주로 경제활동을 하며 월평균소득이 전년도 도시근로자가구당 월평균소득의 100% 이하인 가구로 산출
고령자가구	65세 이상 노인 대상 가구 중 무주택가구주로 월평균소득이 전년도 도시근로자가구당 월평균 소득의 100% 이하인 가구로 산정
주거급여수급자	무주택자인 주거급여 수급자 가구로 산정

- 다만 서울시의 경우 앞서 언급한 바와 같이 서울시의 전체적인 공공주택 수요가 풍부한 만큼 간접적인 방식을 통해 수요를 추정하는 것에도 크게 무리가 없을 것으로 판단
 - 입지가 구체적으로 확정된 개별 단위사업은 대상지 인근의 공공주택 최종 청약률, 공공주택 공실률 등의 검토를 통해 공급 규모를 검토
 - 행복주택 보급 사업 등 프로그램 형태의 사업은 지역별 최종 청약 경쟁률과 입주 대상을 각각 확인할 수 있으므로 계획 사업과 유사한 조건을 가진 비교 대상을 설정하여 공급계획의 적정성을 확인
 - 경쟁률 및 공실률 자료는 서울주택공사 홈페이지 및 사회주택플랫폼 홈페이지 등을 통해 확인

3) 수입 검토

- 행복주택은 수입 항목으로 임대료 및 임대보증금 수입을 산정
 - 임대료 및 임대보증금 수입은 인근지역의 임대료 조사를 기반으로 하며, 「행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준」 등을 참고하여 해당 수입을 산정

- 표준임대보증금 산정 과정에서 임대 시세를 산정하는 방법은 연간 임대료(월세)를 전월세 전환율로 나눈 값에 임대보증금을 합산해 산정하며, 전월세 전환율은 「임대보증금 및 임대료 전환 변경계획(서울주택공사, 2015)」 등 관련 계획을 참고하여 적용
- 임대보증금은 세입자가 퇴거할 때 다시 반환해야 하므로 재무성 분석 시 운영 첫 해 수입으로 반영하고 운영 마지막 연도에 반환하는 형식으로 적용
- 한편 임대보증금의 경우 운영계획에 따라 이자 또는 재투자에 따른 수익 등 부가적인 수입이 발생할 수 있으므로 보수적인 관점에서 시중은행의 일반 예금금리를 수입으로 고려 가능. 단 관련 계획을 고려하여 적용 여부 판단
- 예금금리는 전국은행연합회에서 고시하는 최근 12개월 평균 예금금리를 적용하여 임대보증금 예금이자 수입을 추정
- 사회주택의 수입으로는 토지임대료 항목을 고려
 - 사회주택은 시가 부지 및 건물을 매입하고 주거 관련 사회적경제 주체에게 저리로 임대하는 방식으로 운영
 - 해당 수입은 토지매입비에 3년 만기 정기예금 평균 이자율을 적용하여 추정하는데, 「청년 등 주거약자 주거안정을 위한 민간협력 사회주택 활성화 방안」(서울특별시, 2016) 등 관련 자료를 참고하여 평균 이자율을 적용
 - 관련 지침에 따라 토지임대료는 매년 2%씩 인상하는 것으로 가정
- 한편 주택 유형별로 미분양률이 상이하므로 구분·적용해 임대료 수입을 추정
 - 상대적으로 단독형(소규모)보다 단지형(대규모)의 미분양률이 낮으므로 주택 유형별로 미분양률을 구분하여 적용
 - 이때 미분양률은 해당 지역의 유사 규모 실적을 우선순위로 참고하며, 관련 실적이 없을 경우 서울시 평균 미분양률을 참고
- 복합시설을 포함하는 경우 임대료 수익 및 운영 수익 등을 고려
 - 근생시설, 기타 임대시설 등의 임대료 수익과 공영주차장, 체육센터, 문화시설 등 복합 시설의 운영 수익을 추정하여 반영
 - 다만 시설을 직접 운영하지 않고 위탁 운영하는 경우는 사업 주체에 귀속되는 수입만을 재무성 분석에 반영 필요

[표 3-27] 공공주택분야 수입 항목 및 산정 방법

분류	수입 항목	수입 추정 방법
행복주택	임대료	- 표준임대보증금×시장전환율
	임대보증금	- 임대시세 × 공급 대상 계수×50/100 (첫 해 수입으로 반영, 운영 마지막 연도에 반환) - 임대보증금 예금이자 수입: 임대보증금 수입×일반 예금금리 (일반 예금금리는 전국은행연합회에서 고시하는 12개월 평균 예금금리 적용. 단 임대보증금 운영계획을 고려하여 적용 여부를 판단)
사회주택	토지임대료	- 총 토지매입비에 3년 만기 정기예금 평균 이자율을 적용하여 추정 - 「청년 등 주거약자 주거안정을 위한 민간협력 사회주택 활성화 방안」(주택정책과, 2016) 등 관련 지침을 참고하여 평균 이자율(1%) 적용
복합시설	운영 수익	- 근생시설 및 기타 임대시설 등의 임대료 수익 - 공영주차장, 체육센터 등 직접 운영 시설의 운영 수익

※ 인근지역의 임대료 조사를 필수적으로 수행

※ 행복주택 관련 수입 산정 시 「행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준」 참고

4) 편익 검토

- 이 가이드라인에서는 한국주택공사 및 한국지방행정연구원의 주택 공급 사업 타당성조사 수행 시 적용하는 편익 항목 및 추정 방법론에 대해 검토
 - 한국주택공사는 「도시개발사업 예비타당성조사 표준지침 연구(안)(2016)」를 통해 편익을 주택 공급 편익과 주거안정화 편익으로 항목화
 - 한국지방행정연구원은 「주거 및 상업 부문 타당성조사를 위한 지침 연구(2015)」에서 편익을 입주자 편익, 주거수준 향상 편익, 주거안정 편익 등으로 제시
- 「도시개발사업 예비타당성조사 표준지침 연구(안)(한국주택공사, 2016)」에서는 주택단지 개발사업으로 인해 입주민이 얻는 편익을 주거안정화 효과와 주택 자체가 제공하는 주택 공급 편익으로 제시
 - 주거안정화 편익은 대규모 주택이 적절히 공급됨으로써 주택가격이 증가하지 않고 안정화되어 입주민이 그 변화분만큼의 주거비용을 절약하게 되어 발생하는 편익
 - 주택 공급 편익은 공급된 주택에 입주민이 주거생활을 하고, 다양한 활동을 할 수 있는 거주지 역할을 제공함으로써 발생하는 편익

[표 3-28] 주거안정화 편익 및 주택 공급 편익 추정 방식

분류	편익 추정 방법	
주거안정화 편익	분양주택 편익	$B_{yr} = \left\{ \left(\frac{\Delta H}{H_0} \cdot \frac{P'}{\eta_s} \cdot h_{pj} \right) + \left(\frac{(P' - P_0) \cdot h_{pj}}{2} \right) \right\} \cdot \rho$ <p> P_0 : 현재 주택가격 P' : 주택 공급 시 균형가격 η_s : 공급의 가격탄력성 ΔH : 공급증가량(호) H_0 : 현재 주택재고 h_{pj} : 공급증가량(m^2) ρ : 사용자 비용계수 (주택을 1년간 사용하는 데 따르는 기회비용 = 매매가 대비 임대료비율) </p>
	임대주택 편익	$B_{yr} = m^2$ 당 임대료 차이 $\cdot h_{pj}$
주택 공급 편익	총분양가 적용	분양가×주택 수
	주택가치 적용	시장가×주택 수

자료: 한국주택공사, 2016, 「도시개발사업 예비타당성조사 표준지침 연구(안)」

- 한편 「주거 및 상업 부문 타당성조사를 위한 지침 연구(한국지방행정연구원, 2015)」에서는 공공주택 공급 편익을 직접 편익과 간접 편익으로 구분해 제시
 - 직접 편익은 입주자의 주거환경이 향상되는 입주자 편익, 주택 여파에 의한 하위 시장 주거수준이 향상되는 주거수준 향상 편익을 포함
 - 간접 편익에는 주거안정으로 인한 이사횟수 감소에 의한 편익, 통근·통학거리 감소에 의한 편익, 주거환경 향상 편익 등이 해당

[표 3-29] 유사 연구에서의 공공주택 공급 편익

분류	적용 금리	적용 금리	비고
직접 편익	입주자 편익	입주자의 주거 향상 편익	○
	주거수준 향상 편익	주택 여파에 의한 하위 시장 주거수준 향상 편익	○
간접 편익	주거안정 편익	- 탐색비용 절감 편익 - 인근인상압력 감소 편익	△ ×
	기타 편익	- 통근·통학거리 감소 편익 - 공사 외부효과	△ ×

자료: 한국지방행정연구원, 2015, 「주거 및 상업 부문 타당성조사를 위한 지침연구」

- 해당 연구에서는 직접 편익에 대한 이론적 논의와 함께 편익 추정 방법을 5단계로 구분하여 제시
 - 1단계로 재고주택의 월임대료 자료를 활용하여 연간 주거서비스량과 지불 용의액을 추정하고, 2단계로 수요권역의 총주택재고추정치를 활용해 수요권내 해당 사업 하위 시장의 주택재고를 추정
 - 3단계로 사업 시행 시 균형임대료를 도출하고 4단계에서는 빈집 전환주택의 기준년도 균형임대료를 추정
 - 마지막으로 5단계에서는 이전 단계를 통해 도출한 공공주택 공급량, 균형임대료, 빈집 전환주택의 현재 임대료 등을 통해 신규 공급에 의한 연간 편익을 추정
- 한국행정연구원에서는 공공임대주택 공급사업의 타당성조사 연구 수행 시 상기 방법론을 적용해 직접 편익을 추정
 - 전세임대주택을 600세대 공급하는 사업의 경제적 타당성을 검토하기 위해 월임대료 자료를 활용해 입주자 편익 및 주거수준 향상 편익을 추정
- 한편 해당 지침에서는 간접 편익으로 통근·통학거리 감소 편익, 탐색비용 절감 편익을 추정하는 방법론도 함께 제시
 - 통근·통학거리 감소 편익은 교통네트워크분석이나 기존 통근·통학 O-D 자료를 활용하고 구체적인 방법론은 한국개발연구원의 관련 보고서 등을 참고할 것을 조언
 - 탐색비용 절감 편익은 선행연구, 고용형태별 근로실태 조사보고서 등을 참고하여 추정
- 유사지침에 대한 검토를 기반으로 이 가이드라인에서는 서울시 공공주택 공급사업의 편익을 입주자 부담편익과 입주자 비부담 편익으로 구분하여 제시
 - 입주자 부담편익은 입주자가 공공주택을 이용함으로써 부담하는 비용으로 보증금과 임대료로 구분하여 각각 반영
 - 입주자 비부담 편익 중 공공주택 공급 편익은 해당 시설의 입주자가 기대할 수 있는 편익으로 실제로 입주자가 부담하는 부분뿐만 아니라 부담하지 않는 부분까지도 모두 포함
 - 입주자 비부담 편익 중 주거안정 편익은 임대주택 입주자가 아닌 주변지역

주민들이 임대주택건설로 인해 주변지역 임대료 시세가 안정되어 누리게 되는 편익

- 공공주택사업 추진으로 발생하는 편익은 해당 지역에 주택이 공급됨에 따라 발생하는 주택 공급 편익과 주거안정 편익 등으로 구분 가능
 - 공공주택 공급 편익은 해당 주택의 공급으로 입주자가 다양한 주거서비스를 제공받음으로써 발생하는 편익을 의미
 - 주거안정 편익은 공공주택건설로 민간주택과 비교해 상대적으로 주거비용이 절감되는 편익
- 그러나 공공주택 공급에 따른 편익을 주택 공급 편익과 주거안정 편익으로 엄격하게 구분하여 계량화하는 데는 한계
 - 주택 공급 편익은 주택 자체가 입주자에게 제공하는 편익으로 해당 지역의 분양가격 또는 시장가격을 편익으로 고려할 수 있으나, 공공주택은 개인 소유가 제한되어 재산 가치로서의 효용이 고려될 수 없다는 한계
 - 반면 해당 지역의 민간주택 임차비용과 비교해 절감되는 비용을 주거안정 편익으로 고려할 수 있으나, 이는 상대적으로 높은 공공주택의 주거 안전성 및 시민만족도 증가 등의 효용을 고려할 수 없다는 한계가 존재
- 다만 공공주택 공급에 따른 사회적 편익은 최소한 민간 분양 주택 공급에 따른 재무적 수익 이상을 기대하는 것이 타당하므로 입주자 비부담 편익인 공공주택 공급 편익은 해당 지역 민간주택 매매 시세와 입주자 부담비용과의 차액으로 고려
 - 공공주택의 시설 수준이 민간 분양 주택과 동일함을 가정할 때 공공주택의 편익은 주택 공급에 따른 편익 외에 주거안정 편익을 추가적으로 기대
 - 입주민 외에 사회적으로 주택 수준이 향상되고, 주택가격이 안정화되는 등 불특정 다수의 수혜자들이 있으나 이를 계량화하는 것이 불가능한 상황
 - 따라서 유사 가이드라인 등에서 제시하는 것처럼 해당 지역 임차료 수준과의 차이를 기준으로 설정하여 공공주택 공급 편익을 추정할 경우 편익이 지나치게 낮게 평가될 우려
- 이 가이드라인에서 공공주택 공급 편익을 주변지역의 주택 매매 시세와 비교하는 것은 해당 지역의 매매 시세가 주택이 제공하는 다양한 주거서비스 효용을

포함하는 시장 가격이라고 판단하였기 때문

- 공공주택 입주자의 효용은 주거서비스만을 고려할 때 인근 민간주택 입주민의 효용과 동일하다고 가정할 수 있으나, 매매가격과의 차액으로 편익을 산정할 경우 주택의 재산 가치로서의 효용을 기대할 수 없다는 한계가 존재
- 다만 공공주택의 주거안정성은 민간 임차 시장보다 월등하고, 공공주택 공급으로 인해 주변지역의 주거수준이 향상될 뿐 아니라 주변지역 지가가 안정화되는 효과 등을 감안할 필요가 있음
- 특히 서울시는 높은 공공주택 수요에도 불구하고 매매가와 전·월세 가격의 비율 차이가 커 공공주택 보급 정책의 타당성에도 불구하고 경제성 분석 결과가 왜곡될 우려가 있으므로 편익 검토 시 이를 감안할 필요가 존재
 - 높은 주택 수요와 부지가격 등으로 인해 서울시의 전세가율은 상대적으로 낮으므로 단순히 주변지역 임차료 수준과 비교하여 공공주택 공급 편익을 평가할 경우 편익이 과소 평가될 우려
 - 2017년 주거실태조사 기준 자가 가구의 평균 거주기간은 11.1년이며 임차 가구의 평균 거주기간은 3.4년 수준으로, 공공주택의 평균 거주 가능 기간이 10년 이상(행복주택의 일부 대상 제외)²²⁾임을 감안할 때 공공주택의 높은 주거 안정성 등 정책적 타당성에 대한 고려 필요
 - 또한 공공주택 공급 편익에는 입주자가 평균 거주기간(10년) 동안 절감할 수 있는 이사 비용, 중개 수수료, 취·등록세 및 재산세와 같은 관련 세금 등 세입자의 비용 절감 편익 등에 대해 추가적인 고려 필요
- 따라서 이 가이드라인에서는 입주자 비부담 편익인 공공주택 공급 편익 검토 방식에 일부 한계가 있음에도 불구하고 해당 지역 주택 매매가격과 실제 입주민이 부담하는 임대료와의 차액을 기준으로 설정²³⁾
 - 공공주택 공급 편익은 크게 주변지역 임대료(연세, 전세 또는 '전세+월세'의 경우

22) 행복주택의 대학생, 청년, 무자녀 신혼부부는 최대 6년 거주 가능

23) 한국지방행정연구원의 주거사업 부분 지침 등에서 공공주택의 주거안정 편익 추정 시 기준을 일반 민간 분양 시장과 동일하게 주변 민간 주택의 전세가 또는 월임대료 등과의 차액으로 설정하고 있으나, 이는 공공주택 입주자의 효용이 일반 임차 가구의 효용과 동일하다는 가정에 근거하는 것으로 공공주택 공급 사업의 편익이 지나치게 낮게 평가될 우려가 있음. 다만 이 가이드라인에서 제시하고 있는 편익 방법론 역시 한계가 있으므로 향후 공공주택 공급에 따른 편익을 계량화하기 위한 관련 연구 수행이 필요

환산임대료 적용하여 편익을 비교)를 활용하는 방안과 주택 매매가(매매가를 조달하기 위한 비용 또는 주택가격을 연간 증가화하여 차액을 반영)방안으로 고려 가능

- 이론적으로는 임대료의 수준(A)과 주택가격을 내구연한에 대해 연간 증가화한 비용(B)이 동일해야 하지만, 통상 전세계약이 2년에 불과한 등 임대기간이 주택 내구연한에 못 미치는 경우가 대부분이므로 두 비용은 상이하며 통상 전자(A)가 후자(B)보다 작음
- 임대주택의 임대기간이 비교적 장기임을 감안할 때 편익 추정 시 전자(A)를 적용하면 편익을 과소하게 추정할 수 있으므로, 후자(B)를 적용하는 것이 합리적일 것으로 판단
- 한편 공공주택 공급 편익 산정 시 민간주택 시세와 입주자 부담 비용의 차액을 조달하기 위한 금리는 입주자에 따라 다르므로 입주자별로 구분하여 적용
 - 공공주택 공급 대상별 실제 부담할 수 있는 금리 수준이 다르므로 입주 대상에 따라 서민금융 제외 평균금리, 5~10등급 평균금리, 1금융 대출금리 기준 중 최고 금리 등으로 구분하여 적용
 - 단 적용 금리는 주택 공급형태, 입주 계층 등의 특성과 당시 금리상황 등을 고려하여 결정

[표 3-30] 공공주택 공급 편익 산정을 위한 가계대출금리 적용 (예시)

구분	적용 금리	비고
행복주택	서민금융 제외 평균금리	전국은행연합회 고시 (2019.10) 기준 ¹⁻³⁾
국민임대	5~10등급 평균	
영구임대	1금융 대출금리 기준 중 최고 금리	

주 1) 행복주택 가계대출금리 4.23% 적용

2) 국민주택에 가계대출금리 7.86% 적용

3) 영구임대에 가계대출금리 12.54% 적용

자료: 서울주택공사, 2015, 「SH공사 투자심사제도 개선방안 연구」

- 임대료 수입과 임대보증금은 앞서 기술한 재무적 수입과 동일한 방식으로 추정
 - 다만 사회주택은 재무성 분석과 달리 임대주택의 공급 주체가 시가 아닌 민간임을 감안하여 민간의 임대료 수입과 보증금을 편익으로 반영

- 한편 복합시설을 설치하는 경우 시설 및 운영계획에 따라 추가 편익 반영 여부를 결정하고, 편익 추정 시 시설별 가이드라인을 참고
 - 근생시설, 공공청사, 어린이집 등의 공공시설을 복합 설치하는 경우 시설 유형에 따라 별도로 편익을 추정하여 반영
 - 이때 입주자를 위한 커뮤니티 시설 공급 관련 편익은 공공주택 공급 편익에 포함되므로 복합시설 편익 추정 시 제외

[표 3-31] 공공주택 공급 편익

구분		정의
입주자 부담	임대료	재무 수입 산정 방식과 동일
	임대보증금 (임대보증금 수입 + 임대보증금 이자 수입)	단 임대보증금 수입은 운영 첫 해에 편익으로 간주하고 운영 마지막 연도에 제외(반환)하는 방식으로 적용하며 임대보증금 이자수입은 계획에 따라 적용 여부를 판단
입주자 비부담	공공주택 공급 편익 (주택 공급 편익 + 주거안정 편익)	- 주변 주택 시세에서 입주자 부담 비용의 차이에 가계대출금리를 곱한 값을 운영기간 동안 반영 - 주변 주택 시세와 입주자 부담 비용의 차이를 내구연한 기간 동안 연간 증가화하여 적용
	복합시설 편익	근생시설, 공공청사, 어린이집 등 복합시설을 별도로 설치하는 경우 시설 유형에 따라 별도로 평가하여 반영 단 입주자를 위한 커뮤니티 시설 등은 공공주택 공급 편익에 포함되므로 별도로 추정하지 않음

재무성 및 경제성 분석 검토

1) 재무성 분석 검토

- 재무성 분석은 사업의 시행에 따라 장래에 발생할 것으로 예상되는 현금 유·출입의 추정치를 바탕으로 계산
 - 공공주택사업 유형마다 특성이 상이하지만, 가장 대표적인 공공주택사업 유형인 행복주택 및 사회주택을 사례로 재무성 분석 가이드라인을 제시

(1) 행복주택

- 행복주택의 재무성 분석 시 반영해야 하는 지출 항목으로는 총사업비, 운영비, 도시주택기금 원금 및 이자 상환 등
- 실질적으로 소요되는 총사업비를 사업 일정에 맞춰 연도별로 구분하여 적용
 - 공유재산가격 등을 제외하고 공사비, 용역비 등 실제로 소요될 것으로 예상되는 총사업비를 사업계획 일정에 맞춰 적용
 - 행복주택은 시가 운영비를 부담하므로 재무성 분석 시 부대비용을 제외한 순공사비에 수선유지비율(실적치 5년 주기값)을 적용하여 추정한 운영비를 운영기간에 맞춰 적용
- 한편 수입 항목으로 임대료, 임대보증금 수입, 국가보조금 및 기금 등을 고려
- 도시주택기금 및 국고보조금 등은 현금으로 유입되므로 수입으로 반영
 - 분석과정에서 국고보조금 및 주택도시기금은 지원에 따른 별도의 대가를 요구하지 않으므로 수입으로 반영하여 분석
- 한편 상환 일정에 따라 주택도시기금 등 공적 기금을 상환해야 하므로 기금 상환 금액을 지출로 반영하여 재무성 분석을 수행

- 기금 상환일정 및 연이율, 상환방식(원리금 균등분할 방식 등) 등 관련 지침을 참고하여 검토하고 비용 항목에 적용

(2) 사회주택

- 사회주택 공급 시 시에서 토지매입비 및 관련 수수료를 실제로 부담하므로 해당 비용들을 지출 항목으로 반영
 - 사회주택은 민간 주체가 공사비를 부담하므로 서울시에서 실제로 부담하는 지출은 부지매입비 및 관련 부대 비용(수수료)
- 서울시는 운영 관련 비용 부담이 없으므로 운영 관련 지출은 없는 것으로 간주하여 재무성 분석을 수행
 - 민간 주체가 운영을 위탁하므로 재무성 분석 시 운영기간 동안 별도로 발생하는 운영비 지출은 없는 것으로 가정
- 수입은 운영기간 동안 발생할 것으로 예상되는 토지임대료 수입을 반영
 - 서울시가 사업 주체에게 저리로 토지를 임대함으로써 기대할 수 있는 임대료 수입을 재무성 분석 시 수입 항목으로 반영 필요
- 한편 재무성 분석 시 운영기간은 기본적으로 30년으로 설정하되 공급계획과 기금 상환계획 등을 고려하여 분석기간을 조정
 - 공공주택의 유형에 따라 운영 계획 및 기금 상환기간 등이 상이하므로 유형에 따라 재무성 분석의 수행기간을 설정
 - 예를 들어 토지임대부 사회주택은 40년 이상의 토지를 임대하는 사업이므로 운영기간을 40년으로 설정하여 재무성 분석을 수행

[표 3-32] 재무성 분석 시 지출 및 수입 항목

구분	행복주택	사회주택
지출	- 총사업비 - 주택도시기금 원금 및 이자	- 토지매입비 - 매입 관련 수수료
수입	- 임대료 - 국고보조금 ※ 보조금 및 기금은 공사기간 중 수입으로 유입되는 것으로 분석	- 임대보증금 수입 - 도시주택기금 - 토지임대료 수입

주: 사업 유형에 따라 지출 및 수입 항목이 상이하므로 시설 특성을 고려해 항목화 수행 필요

2) 경제성 분석 검토

- 경제성 분석은 공공사업의 비용과 경제적 편익을 사회적 입장에서 측정하고 이에 따라 경제적 타당성을 추정하는 과정으로 개정 가이드라인의 일반지침에 따라 검토
 - 다만 공공주택 분야 사업은 운영계획 및 기금 상환 일정 등을 고려해 경제성 분석의 기간을 상이하게 설정하는 등 몇 가지 사항에 대한 주의가 필요

(1) 행복주택

- 경제성 분석 수행 시 비용 항목으로 총사업비, 운영비 등을 고려
- 실질적으로 소요되는 총사업비를 사업 일정에 맞춰 연도별로 적용하며, 수선 유지비용을 적용해 추정한 운영비를 운영기간 동안 적용
 - 공유재산가격 등을 제외하고 공사비, 용역비 등 실제로 소요될 것으로 예상되는 총사업비를 사업계획 일정에 맞춰 적용
 - 부대비용을 제외한 순공사비에 수선유지비용(실적치 5년 주기값)을 적용하여 추정한 운영비를 운영기간에 맞춰 적용
- 한편 경제성 분석 시 재무성 분석에서 연간 지출로 적용한 도시주택기금 원금 및 이자를 제외하여 분석 수행
 - 도시주택기금 원금이 공사기간에 이미 총사업비로 투입되었으므로 별도 비용으로 산정하지 않으며, 관련 이자는 이전지출로 간주하여 경제성 분석의 비용으로 간주하지 않음

(2) 사회주택

- 경제성 분석 시 민간이 부담하는 공사비와 운영비를 모두 포함하여 비용으로 반영
 - 재무성 분석 시 서울시가 부담하는 비용만 포함하지만, 경제성 분석 시에는 해당 사업으로 인해 발생하는 모든 비용을 포함
 - 따라서 민간이 부담하는 공사비 및 운영비를 포함하여 경제성 분석을 수행

[표 3-33] 경제성 분석 시 비용 및 편익 항목

구분	행복주택	사회주택
비용	<ul style="list-style-type: none"> - 총사업비 - 운영비 	<ul style="list-style-type: none"> - 토지매입비(시 부담) - 매입 관련 수수료(시 부담) - 공사비(민간 부담) - 수선유지비(민간 부담)
편익	<ul style="list-style-type: none"> - 임대료 - 임대보증금 - 공공주택 공급 편익 - 복합시설 편익 	좌동

주: 사업 유형에 따라 지출 및 수입 항목이 상이하므로 시설 특성을 고려하여 항목화 수행 필요

- 한편 경제성 분석 시 운영 기간은 일반지침에 따라 준공 후 30년을 기준으로 하되 재원조달계획 및 주택 운영계획에 따라 조정 가능
 - 구체적인 재원조달계획이 미비한 경우 경제성 분석 수행 기간은 준공 후 30년으로 설정하여 분석을 수행
 - 단 재무성 분석 수행 방법과 동일하게 공공주택의 운영계획 및 재원조달계획 등을 고려하여 경제성 분석 수행기간을 설정
- 한편 시설운영계획이 30년을 초과할 경우에는 운영 개시 이후 30년은 할인율 4.5%를, 이후 기간은 3.5%를 적용하여 분석을 수행
- 개정 가이드라인의 일반지침에 따라 비용과 편익을 불변가격 기준으로 분석하고 사회적 할인율을 적용하여 현재 가치로 환산해서 평가
 - 한편 분석기준일은 분석이 착수된 전년도 말을 기준으로 적용하는 것을 원칙으로 하되 투자심사 일정 및 착수시기 등을 고려하여 결정

04

산업 분야 가이드라인

1. 산업 분야 사업 개요
2. 사업계획 검토
3. 비용 검토
4. 수요 검토
5. 편익 검토
6. 재무성 및 경제성 분석 검토



행정·
공공주택·
산업

01

산업 분야 사업 개요

1) 산업 분야 투자사업 유형

- 산업 분야 투자사업은 지역의 산업을 육성하고 지원하기 위한 시설을 건립하는 사업 등으로 일반적으로 「지방자치단체 예산편성 운영기준」의 세출예산 기능별 분류 중 '110 산업·중소기업' 분야에 해당
 - '110 산업·중소기업' 분야는 산업금융지원 및 기술지원, 무역 및 투자유치, 산업진흥·고도화 에너지 및 자원개발, 산업·중소기업 일반 등의 부문을 포함
 - 또한 '140 국토 및 지역개발' 분야의 산업단지 부문 관련 사업을 포함
- 「서울시 지방재정 투·융자심사 경제성 분석 가이드라인 I (일반지침, 문화체육, 산업)」(서울연구원, 2012)에서는 산업 분야 사업을 크게 산업단지, 산업지원시설, 산업문화시설 등으로 구분²⁴⁾
 - 산업단지는 공장, 지식산업 관련 시설, 문화산업 관련 시설, 정보통신산업 관련 시설, 재활용산업 관련 시설, 자원비축시설, 물류시설 등과 이와 관련된 교육·연구·업무·지원·정보처리·유통시설 및 이들 시설의 기능 향상을 위해 주거·문화·환경·공원녹지·의료·관광·체육·복지시설 등을 집단적으로 설치하기 위해 포괄적 계획에 따라 지정·개발되는 일단(一團)의 토지로 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공산업단지를 포괄(「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호)
 - 산업지원시설은 산업의 육성이나 연구개발을 위해 전시 및 창업공간, 대형 장비 등 기업 활동에 필요한 기능을 제공하기 위해 만들어진 시설(공동연구, 장비, 행정서비스 등에 대한 지원시설, 컨벤션시설 등)

24) 다만 산업지원시설 및 산업문화시설은 법정 용어가 아님(「서울시 투·융자심사의 경제성 분석을 위한 가이드라인 연구 I」 (서울연구원, 2012), 145쪽)

- 산업문화시설은 지역의 산업육성과 함께 관광객 유치의 목적을 포함하는 시설(특화거리, 관련 전시관 및 박물관 등)

[표 4-1] 산업 분야 사업의 예시

분야	부문	부문 해당 업무	사업내용
110 산업·중소 기업	111 산업금융 지원	• 기업의 창업·구조조정 및 일반운영을 위한 기업금융 및 자금지원 관련 업무 • 지역신용보증조합, 중소기업지원센터 지원 • 중소기업육성지원(중소기업경영안정사업 및 자금지원) 제외) 대학기술활동지원(052 고등교육)	펀드 조성(중소기업 지원)
	112 산업기술 지원	• 기업의 기술혁신 및 육성, 기술개발지원 등 기업에 대한 기술 관련 지원 업무 • 기술지원을 통한 각종 중소기업 육성 지원 등 • 산학연구지원, 산학협동기술개발 지원 • 과학기술진흥사업, 지역연구개발특구 구축, 생물자원 연구사업	센터/장비 구축, 연구소/장비 구축
	113 무역 및 투자유치	• 수출 및 무역기반 조성, 외국인 투자유치 지원 등 대외 상공기능 관련 업무 • 외자유치사업 • 종합무역센터 건립 • 외국인투자유치활동비 등	자유무역지역, 전시관/컨벤션, 해외기업유치
	114 산업진흥· 고도화	• 산업의 활성화 및 지역산업진흥, 자동화·설비투자 확대 지원 및 혁신형 산업구조 등 산업구조의 고도화를 통한 산업경쟁력 강화에 따른 제반 업무 • 첨단산업육성, 테크노파크조성, 민자유치사업 • 지역특화·진흥산업 육성, 지역산업진흥사업 • 지역혁신능력배양사업, 지역혁신연구센터 건립 운영 • 창업지원 양성고 생산성 향상 등 • 수도권기업의 지방 이전 • 생산성 향상을 위한 자동화설비 투자 지원 • 벤처기반 구축, 기업성장 지원, 재래시장 활성화 • 전자상거래 지원	비즈니스센터(기업지원), 사업화 지원, 산업단지 (기업도시특별법, 산학융합 단지, 특수업종 첨단산업), 센터/장비 구축, 재래시장 활성화, 아파트형공장, 지역거점연구소 분원, 산단 내 주택단지, 클러스터, 행사(박람회, 비엔날레, 엑스포, 전시회)
	116 산업·중소 기업일반	• 산업금융 지원(111)부터 에너지 및 자원개발(115)에 속하지 않는 사항	사업화 지원, 경제자유구역 연결도로, 직업교육기관
140 국토 및 지역 개발	143 산업단지	• 지방산업단지의 지정·개발·관리 관련 업무 • 산업단지 조성 및 운영 • 농공단지 조성 및 운영 • 외국인투자단지 조성 및 운영 • 과학산업단지 조성 및 운영 • 도로건설 중 산업단지 진입도로 건설 포함 제외) 산업단지조성 외 지역사회개발(142 지역 및 도시) 제외) 산업단지 내 공업용수도 건설(141 수자원)	산단기반시설(도로/상하수도), 일반산단, 농공단지, 침복산단, 산단 진입도로

주: 기타 가이드라인에서 다루어질 115 에너지 및 자원개발, 141 수자원, 142 지역 및 도시 부문은 제외
자료: 행정안전부, 2017, 「2018년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」, 83-91쪽;
한국지방행정연구원, 2017, 「산업단지 등 산업부문 타당성조사를 위한 지침 연구」, 9쪽을 재정리

● 서울시는 지역 경제를 활성화하고 산업 전반의 활력을 높이기 위해 다양한 산업 정책을 추진

- 서울시는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 국가산업단지 및 일반산업단지 등 3곳과 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」에 따른 지역특화발전특구를 운영

- 또한 「서울특별시 전략산업육성 및 기업지원에 관한 조례」²⁵⁾에 근거하여 '산업·유통진흥지구'와 '특정개발진흥지구' 등 서울형 특화산업지구를 운영²⁶⁾

[표 4-2] 서울시 산업단지 관련 주요 법령 및 정의

관련 법	단지 및 지구명	정의
「산업입지 및 개발에 관한 법률」 (국토해양부)	국가산업단지	국가기간산업, 첨단과학기술산업 등을 육성하거나 개발 촉진에 필요한 낙후지역이나 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시 또는 도에 걸쳐 있는 지역을 산업단지로 개발하기 위해 제6조에 따라 지정된 산업단지
	일반산업단지	산업의 적절한 지방 분산을 촉진하고 지역경제의 활성화를 위해 제7조에 따라 지정된 산업단지
「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」 (중소벤처기업부)	지역특화발전특구	지역의 특화발전을 위해 설정된 구역으로서 제9조에 따라 지정·고시된 지역
「서울특별시 전략산업육성 및 기업지원에 관한 조례」 (서울시)	산업·유통진흥지구	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제1항제9호 및 같은 법 시행령 제31조제2항제8호나목에 따라 공업기능을 중심으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
	특정개발진흥지구	법 제37조제1항제9호 및 같은 법 시행령 제31조제2항제8호나목에 따라 주거기능, 공업기능, 유통·물류기능 및 관광·휴양기능 외의 기능을 중심으로 특정한 목적을 위해 개발·정비할 필요가 있는 지구

25) 「서울특별시 전략산업육성 및 기업지원에 관한 조례」는 전략산업을 육성하고 기업하기 좋은 환경을 조성하는 데 필요한 체계적인 재정·행정 지원에 관한 사항을 규정함으로써 기업의 입지경쟁력 강화를 통한 서울특별시 경제 활성화를 도모함을 목적으로 하는 조례로 2007년 제정

26) 「국토계획법」 제37조에 따르면 시도지사, 대도시 시장은 지역 여건상 필요한 경우 용도지구를 세분화하여 지정하거나 변경할 수 있으며, 조례를 통해 용도지구의 명칭, 목적 등을 규정

[표 4-3] 서울시 주요 산업지구 현황

구분	위치
국가산업단지	서울 디지털 국가산업단지(구로구, 금천구)
일반산업단지	온수 일반산업단지, 마곡 일반산업단지
서울형 특화산업지구	종로 귀금속, 성수 IT, 마포 디자인·출판, 동대문 한방, 중구 금융, 여의도 금융, 양재 R&D, 중랑 연목패션 등
서울시 주요 클러스터	G밸리, DMC(Digital Media City), 마곡 산업단지, 양재 R&D, 창동상계 문화복합공간, 홍릉 서울바이오허브, 종로 주얼리 집적지구, 중구 애니타운, 성수 수제화 집적지구, 문래 기계금속 집적지구, 개포 디지털혁신파크 등

주: 클러스터란 대학과 연구소, 기업 기관, 투자자 등이 일정 지역에 모여 정보와 지식을 공유하며 시너지를 도모하는 산업집적지(「산업클러스터 구축정책과 환경관리」(한국환경정책평가연구원, 2006))

2) 서울시 산업 분야 투자사업 고찰

- 서울시 투자심사에 의뢰된 산업 분야 투자사업을 객관적이고 일관성 있게 평가하기 위하여 이 연구에서는 과거 서울시 투자심사 결과 및 센터의 과거 검토 실적을 바탕으로 산업 분야 투자사업의 평가 쟁점을 분석
 - 기존 지침인 「서울시 투·융자심사 경제성 분석을 위한 가이드라인 연구 I (일반행정, 문화체육, 산업분야)」(서울연구원, 2012) 및 한국개발연구원, 한국지방행정연구원 지침 등의 선행연구를 검토
 - 과거 서울시 투자심사 결과와 센터에서 수행한 산업 분야 타당성검토 결과 등을 분석하여 최근 서울시 산업 분야 투자사업의 현황과 특징을 살펴보고 이에 맞는 투자심사 평가방법을 검토
- 검토 대상은 예산 분류상 산업 분야 사업을 중심으로 하되 복합시설이 많은 서울시 사업의 특성을 고려하여 산업 분야 사업을 포함한 기타 분야의 사업도 함께 분석
 - 검토 대상은 2012년 센터 개소 이후부터 2018년까지 서울시 투자심사 의뢰 사업을 기준으로 하고 위원회 개최 이전 철회·반려 등의 사업도 포함
 - 예산 분류상 110 산업·중소기업 분야의 투자사업을 중심으로 검토하며, 산업 지원 기능을 일부 포함한 일반행정, 사회복지, 수송 및 교통, 문화 등 다른 분야의 시설도 추가로 검토

- 다만 환경 분야 가이드라인 등에서 다루게 될 115 에너지 및 자원개발, 141 수자원 및 142 지역 및 도시 분야 사업 등은 제외

- 또한 산업 분야 사업 중 장비 구축을 위한 사업도 포함하여 검토
 - 산업 분야 시설 중 다수의 경우 장비가 함께 구축되는데, 장비 구축 역시 계획 단계에서부터 재정계획의 효율성을 높이기 위한 타당성 검토가 필요
 - 단순 장비구축사업은 센터의 타당성검토 대상에서 제외되나, 건축물 내에 장비를 함께 구축하는 사업은 경제성 분석을 시행할 필요가 있으므로 산업 분야 가이드라인에서 장비 구축 관련 내용을 포함²⁷⁾

[그림 4-1] 서울시 투자심사 산업 분야 사업 검토 범위



27) 다만 시스템 구축과 같은 정보화사업은 「정보화 부문 사업의 예비타당성조사 표준지침 연구(제2판)」(KDI, 2013) 등을 참조할 수 있으므로 이 가이드라인의 대상에서 제외

(1) 서울시 산업 분야 투자사업 현황

- 서울시 투자심사에 의뢰된 산업 분야 사업은 2012년부터 2018년 11월 말 현재, 총 34건(기타사업 포함 88건)으로 사업 건수와 규모 모두 연도별로 증가²⁸⁾
 - 서울시 투자심사에 의뢰된 '110 산업·중소기업' 및 '140 국토 및 지역개발' 산업단지 분야에 해당하는 산업 분야 사업은 총 34건, 8,541억 원 규모
 - 산업 분야 사업을 연도별로 살펴보면 2013년 2건, 569억 원 수준에서 2018년 12건, 3,216억 원 수준으로 6배 수준 증가
 - 산업 지원 기능을 갖춘 일반행정·사회복지·수송 및 교통·문화 등의 기타 분야 사업을 포함하면 산업 분야 관련 사업은 총 88건, 31,081억 원 규모
 - 기타 분야를 포함한 사업을 연도별로 살펴보면 2013년 10건, 1,159억 원 수준에서 2018년 17건, 4,017억 원 수준으로 약 4배 증가

[표 4-4] 서울시 산업 분야 투자사업 건수 및 규모

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	계
의뢰사업(건)	1	2	3	3	6	7	12	34
(기타 분야 포함)	9	10	10	14	16	12	17	88
규모(억 원)	111	569	537	1,359	1,318	1,430	3,216	8,541
(기타 분야 포함)	2,487	1,159	8,685	4,081	7,380	3,042	4,017	31,081

- 서울시 투자심사 의뢰사업 중 센터는 총 26건(기타사업 포함 61건)의 사업에 대한 타당성 검토를 수행
 - 서울시에 의뢰된 산업 분야 사업 총 34건 중 센터는 총 26건, 약 6,647억 원 규모의 사업을 검토
 - 기타 분야 사업까지 포함하면 센터는 서울시 의뢰사업 88건 중 총 61건, 약 1조 9,359억 원 규모의 사업을 검토
- 산업 지원 기능 시설이 다른 분야의 시설 등과 복합하여 추진된 사업은 35건 수준으로 복합시설의 비중이 큰 것으로 분석
 - 센터가 검토한 61건 중 순수 산업 분야 26건은 주로 연구클러스터, 창업 및 산업지원센터, 주택(기숙사), 지원시설(주차장) 등으로 구성

28) 2012년 제4차 9월 투자심사(센터 검토 이후)부터 2018년 투자심사까지 결과로 예산 분류 기준

- 나머지 35건은 창업 및 산업지원센터, 교육연구시설 등 기타 분야 중 산업지원 기능이 복합된 시설로 전체 분석 건수의 절반 이상을 차지

[표 4-5] 서울시 산업 분야 투자사업 중 센터 검토 사업 건수 및 규모

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	계
의뢰사업(건)	1	2	2	1	5	6	9	26
(기타 분야 포함)	5	10	6	8	12	10	10	61
규모(억 원)	111	569	440	440	1,072	1,253	2,761	6,647
(기타 분야 포함)	1,270	1,358	2,846	3,051	5,013	2,760	3,061	19,359

(2) 서울시 산업 분야 투자심사 결과 검토

- 서울시 산업 분야 투자사업의 투자심사 통과율은 약 80% 수준으로 다른 분야 대비 높은 수준이나, 통과사업 중 조건부 추진의 비율이 높은 것으로 분석
 - 조건부 추진 또는 재검토의 주요 사유는 유사시설과의 차별화 및 역할 정립, 수요조사를 통한 공간계획의 구체화, 입주기업·장비 등 운영계획 수립, 재원 조달 방안 마련 사업계획 미흡 등
 - 특히 사업추진의 정책적 타당성에도 불구하고 사업계획이 미흡하거나 유사 형태의 중복투자가 우려된다는 투자심사위원들의 의견이 많아 사업계획 검토 부분에 대한 가이드라인 필요성이 높은 것으로 판단

[표 4-6] 서울시 산업 분야 투자사업의 투자심사 결과

분야	적정	조건부 추진	재검토	기타(반려, 철회)	합계
110 산업중소기업 및 140 국토 및 지역개발	3	21	0	2	26
기타 분야	8	17	2	8	35
계	11	38	2	10	61

- 센터의 타당성검토 내용 역시 사업계획 적정성 검토 결과 조건부 적정 사업이 다수였고 경제성 분석 결과는 사업부서 분석 결과에 비해 낮은 수준
 - 2016년부터 센터가 분석한 산업 분야 사업의 사업계획 적정성 검토 결과 조건부 적정인 사업이 다수²⁹⁾

29) 센터는 2016년부터 타당성검토에서 사업계획 적정성을 포함하여 분석

- 조건부 적정의 사유는 사업의 필요성 모호, 수요 검토 미흡, 공간계획 및 운영계획의 구체화 부족 등이 다수
- 센터의 경제성 분석 결과 B/C는 평균 1.0 미만으로 사업부서가 산정한 결과 보다 크게 낮은 것으로 분석되었으며, 수요분석의 한계 등으로 경제성 분석 결과를 제시하지 못한 사업의 비중도 다른 분야 대비 높은 것으로 분석

[표 4-7] 서울시 산업 분야 투자사업의 센터 타당성검토 결과

분야	사업계획 적정성 분석(건)			경제성 분석(B/C)	
	적정	조건부 적정	부적정	시	센터
110 산업중소기업 및 140 국토 및 지역개발	2	17	1	1.4	0.81*
기타 분야	2	8	2	1.66	0.97

* 이상치(outlier)로 판단한 '○○도매시장 이전 조성 사업(B/C 7.3)' 분석 결과 제외

- 센터는 부실한 사업계획과 운영계획, 비용 과다산정과 중복투자 우려에 따른 유사시설 운영실적 분석 필요성 등 사업계획 및 수요 추정 검토와 관련한 의견을 주로 제시
 - 사업계획 측면에서는 사업목적에 맞는 시설기능 구체화와 시설 준공 이후 운영계획 미흡 등을, 그리고 비용 측면에서는 산업 분야의 특수성을 반영한 장비의 재투자비 등에 대한 의견을 제시
 - 특히 산업 분야 사업은 시설의 잠재이용자를 잘못 선정하거나 설문조사 또는 객관적인 자료로 수요를 산정하지 않아 사업의 당위성을 판단하기 어렵거나, 신규 수요와 단순이전 수요를 미구분하는 등의 수요 추정과 관련한 의견이 다수
- 한편 센터는 타당성검토가 갖는 시간적·비용적 한계로 인해 투자사업의 경제성 분석 결과를 재분석해 제시하지 못하는 경제성 분석 미흡 의견을 다수 제시
 - 별도의 타당성조사를 수행하지 않은 소규모 사업이나 타당성조사를 수행했더라도 수요조사 등이 미흡한 사업에는 조사나 검토에 상당한 시간과 비용이 소요되어 재분석하는 데 한계
- 이에 이 가이드라인에서는 사업 담당자가 객관적인 자료를 제출하도록 수요·편익 등의 검토 방법 등을 가능한 한 간소하게 제시할 수 있는 방향으로 유도

[표 4-8] 서울시 산업 분야 투자사업에 대한 센터 주요 의견

구분	센터 타당성검토 주요 의견
사업계획	<ul style="list-style-type: none"> • 사업계획 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 사업 시행으로 해당 산업 분야의 경쟁력이 확보될 수 있다는 필요성(당위성) 모호 - 해당 사업의 잠재 수요와 유사시설 검토 등 공급검토 미흡 - 사업목적에 맞는 시설의 기능과 역할, 공간활용계획 등 구체적인 계획을 미수립 - 잠재적 이용기업군을 대상으로 한 시장조사 등이 반영된 세부시설계획을 미수립 - 기존 유사시설의 통합·이전 시 시설 집적으로 인한 시너지 효과 검토가 미흡 • 운영계획 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 산업지원시설 운영 주제, 운영프로그램, 운영비 조달 방안, 입주 예정 기업 등 구체적인 운영계획이 부재 - 산업지원시설의 향후 임대수입에 영향을 줄 수 있는 입주 예정 기업 등 입주시설에 대한 계획을 구체화할 필요
비용	<ul style="list-style-type: none"> • 사업비 기준 미준수 <ul style="list-style-type: none"> - 공사비 책정 가이드라인 준수 필요 - 복합된 시설별 공사비 및 운영비 산정이 미흡 - 리모델링이나 신축 단가를 적용 • 운영비 추정 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 시설 운영비, 부지비 반영 미흡 • 사업 특수성에 따른 장비 구입비 미반영 <ul style="list-style-type: none"> - 산업 특성을 고려한 재투자비(주기적인 장비 교체비) 반영 미흡
수요·편익	<ul style="list-style-type: none"> • 수요 산정 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 잠재 이용 대상자를 잘못 선정하거나 서울시 전체를 대상으로 하는 등 수요 과대추정 - 수요조사가 미흡하여 사업추진의 당위성 및 시설계획의 타당성 판단이 곤란 - 조사가 불가피한 경우 관련 사업체 현황 등의 객관적인 근거 지표(통계지표 등)를 제시해야 하나 제시하지 않음 - 복합시설을 시설별로 수요 예측하지 않고 대표 시설의 수요만 제시 - 신규 수요와 이전 수요를 미구분 • 편익 산정 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 편익 항목 식별 부적정 - 이전 및 통합 시 이전 편익 제외 필요
재무성·경제성 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 경제성 분석 시 토지의 잔존가치를 누락하거나 토지의 기회비용을 미반영

(3) 서울시 산업 분야 투자사업 고찰 시사점

- 산업 분야는 최근 4차 산업혁명 시대로 진입하면서 산업구조가 고도화되고 다양한 분야의 융·복합이 활발해지는 등 빠른 변화를 겪고 있으며, 이에 맞추어 공공부문의 산업지원도 기반시설 설치 중심에서 탈피해 점점 다양해지는 추세
 - 4차 산업혁명 시대로 진입하면서 산업구조는 기존의 제조업 중심에서 첨단 산업 등 신산업 분야 중심으로 변화하고, 신성장동력을 얻기 위한 다양한 산업별 융·복합이 활발하게 진행
 - 이에 공공투자 수요 역시 기반시설 등 하드웨어 중심보다 경영·기술·인력·마케팅 등의 소프트웨어적인 지원서비스에 대한 수요가 증가
 - 공공영역의 산업 분야 관리 개념도 기존의 산업단지 관리 개념에서 '산업 진흥'을 목표로 경영지원과 혁신지원을 아우르는 고도의 기업지원서비스 기능으로 진보
- 특히 지역의 산업을 다방면으로 지원하기 위해 산업 인프라, R&D, 기술지원 등의 기능을 사업목표에 따라 다양하게 조합한 다기능·가변적 형태의 지원시설을 조성
 - 최근 산업경쟁력에 영향을 미치는 요소가 다양해짐에 따라 개별 정책수요자들이 필요로 하는 수단도 다양하게 변화하였으며, 여러 정책수단이 결합한 패키지 형태에 대한 수요가 증가³⁰⁾
 - 우리나라 지역산업 정책의 지원프로그램들 대부분 클러스터 접근을 바탕으로 네트워킹, 인프라, 구축, R&D, 기술지원, 비즈니스, 지원, 인력양성 등 다양한 지원수단들을 패키지 형태로 제공
- 서울시의 산업 분야 투자사업은 지역의 산업경쟁력을 높이기 위해 경영·기술·인력·마케팅 등을 지원하는 공공지원시설(앵커(anchor) 시설)이 확대되는 추세
 - 서울시는 산업 집적지에 산업 및 경제활동을 촉진하고 협력 플랫폼을 마련하는 공공 지원시설을 확대
 - 활력이 떨어지는 제조업의 경쟁력을 높이는 동시에 지역의 도시재생도 도모하는 등 지역경쟁력을 강화하기 위한 지원서비스 제공을 강화

30) 박재곤 외, 2014, 「지역산업정책의 주요 이슈 분석과 개선방향」, 산업연구원, 350~351쪽

- 특히 창업을 활성화하고 기업을 육성하기 위해 공간과 마케팅, 컨설팅 기능 등을 지원하는 공공투자사업이 증가
 - 서울시는 청·장년, 여성 등 다양한 계층을 대상으로 우수한 창업 인재를 양성하고 산·학·연 등 다양한 주체의 연계를 강화하는 등 창업지원을 활성화
 - 서울시는 현재 보육센터 24개소(조성 중 3개소), 창업카페 4개소, 시제품 제작소 4개소 등을 운영³¹⁾
 - 앞으로도 창업생태계의 연계·활성화를 위한 공공플랫폼을 확대할 것으로 전망되며 이를 위한 공공투자도 확대될 것으로 전망
- 최근 5년간 서울시 산업 분야 투자사업을 분석한 결과 지원 형태에 따라 크게 네 가지 지원 기능의 공간이 조합된 복합사업을 추진하는 경향이 뚜렷
 - 서울시의 산업 분야 투자사업은 시설마다 추구하는 목표는 다르지만, 주요 기능(정책수단)에 따라 크게 ①(창업·입주 등) 공간 지원 기능, ②(장비·사무실 등) 업무 지원 기능, ③(전시·컨벤션 등) 마케팅 지원 기능, ④(R&D·컨설팅 등) 지식 지원 기능 등의 공간이 조합되는 경향

[표 4-9] 서울시 산업 분야 투자사업의 기능별 구성

연도	사업명	지원 기능 구분			
		①	②	③	④
2013	종로 주얼리비즈니스센터 건립	○	○	○	○
2013	서울약령시 공영주차장 및 한방산업진흥센터 건립		○	○	○
2013	서남권 글로벌센터 설치				○
2014	모바일 융합공간(개포디지털마당) 조성 사업	○	○		○
2014	서울혁신파크 조성	○	○	○	○
2014~2017	홍릉 스마트에이징 클러스터 조성 사업	○	○	○	○
2015	마곡산업단지 공공산업지원시설 건립	○	○		○
2015	서울애니메이션센터 재건축	○	○	○	
2015	공덕동 공영주차장 및 봉제센터 건립	○	○		○
2015~2017	G밸리 근로자 문화복지센터	○			○
2016	SETEC 일대 복합개발사업		○	○	
2016	강서구 방산전통시장 고객지원센터 건립		○	○	

31) 서울창업허브 홈페이지(http://seoulstartuphub.com/)

연도	사업명	지원 기능 구분			
		①	②	③	④
2016-2018	전통시장 주차장 건립 사업(7곳)		○		
2018	BT-IT 융합센터 조성 사업	○	○		○
2018	광역소공인특화지원 센터 조성	○	○	○	○
2018	중구 인쇄스마트앵커 조성 사업	○	○		○
2018	중랑구 면목봉제스마트앵커 조성 사업	○	○	○	

주: ① (창업·입주 등) 공간 지원 기능, ② (장비·사무실 등) 업무 지원 기능, ③ (전시·컨벤션 등) 마케팅 지원 기능, ④ (R&D·컨설팅 등) 지식 지원 기능

- 또한 산업 분야 시설이 일반청사·복지시설·문화시설 등 다른 분야의 시설과 복합하여 산업종사자와 지역 주민이 함께 이용할 수 있는 시설도 증가하는 추세
 - 산업지원 기능 공간들이 일반행정·사회복지·문화시설 등 다양한 기능의 시설과 한 건물 내 복합하여 건립되는 경우가 다수
 - 예를 들어 산업지원을 위한 주차장, 문화시설, 주거복지시설 등의 시설을 함께 건립하여 산업종사자뿐만 아니라 지역 주민(시민)을 위한 공간도 조성

[표 4-10] 서울시 산업 복합시설 투자사업 사례

연도	사업명
2013	서남권 글로벌센터 설치
2013-2015	서울시네마테크 건립
2014	서울혁신파크 조성
2014	서울재사용플라자 조성
2014	서울 공예문화박물관 건립
2014-2017	50플러스캠퍼스 확충(서북·동북·동남·강남)
2015	서울시 여성가족복합공간 스페이스살림 조성 사업
2015	서울창업허브 조성
2015	100주년 기념 시민문화 교육관 건립
2016	창작연극 지원시설 건립 사업
2017	로봇과학관 건립

3) 산업 분야 가이드라인 연구 방향

- 산업 분야 공공투자사업은 직접투자에서 산업 진흥을 위한 지원 중심으로 변화하고 기능도 더욱 복잡·다양해지고 있어 이러한 변화를 포괄적으로 검토할 수 있는 경제성 분석 가이드라인이 필요
 - 서울시 산업 분야 공공투자사업의 특징을 고찰한 결과, 산업의 고도화에 따라 과거 산업단지와 같은 기초 인프라 투자에서 최근에는 첨단 산업 장비, R&D, 컨설팅 지원 등으로 다양화, 전문화됨
 - 또한 산업 분야 시설에 한정되지 않고 일반행정·문화·체육·복지 등의 다양한 시설과 복합하는 추세
 - 그러나 기존의 산업 분야 경제성 분석 가이드라인은 산업단지, 산업지원시설 등과 같이 단일한 시설을 중심으로 논의되어 다양한 기능을 포괄한 최근의 사업에 적용하기에 한계가 있어 개정이 필요
- 다만 산업 분야 투자사업은 사업마다 특징이 다른 대표적인 비정형 사업이므로 일반 투자사업과 같이 정형화된 검토 기준을 제시하는 것에는 한계
 - 산업 분야 투자사업의 경우 개별 사업마다 사업 분야와 정책 목표, 제공 서비스 등이 다양한 대표적인 비정형 사업에 해당
 - 여러 전문기능이 복합되어 있어 일률적인 기준에 따라 사업을 평가할 수 있는 표준화 된 가이드라인을 제시하는 것은 어려움
- 투자의 효율성을 높이기 위한 사업계획의 평가는 필요한 만큼 이 연구에서는 산업 분야 투자사업의 최근 경향을 반영하여 가이드라인을 제시하고, 시설의 기능별(지원 형태별)로 적용이 가능한 경제성 분석 방안을 검토
 - 센터가 검토한 서울시 산업 분야 사업의 사례와 한국개발연구원(KDI), 한국 과학기술기획평가원(KISTEP) 등에서 제공하는 경제성 분석방법을 검토
 - 특히 사업계획 적정성 분석과 비용은 산업 분야의 다기능, 복합화 경향을 반영해 적정성을 판단하도록 가이드라인을 제시
 - 수요 및 편익의 산정방식은 산업 분야 시설의 기능별(지원 형태별) 특징에 따라 차이가 있으므로 기능별로 적용할 수 있는 산정 방법을 제시

[그림 4-2] 산업 분야 수요·편의 추정을 위한 투자 형태 구분



● 지원 형태에 따른 각 공간의 기능별 정의는 다음과 같이 제시

① (창업·입주 등) 공간 지원 기능

- 공간 지원 기능은 창업이나 산업육성을 위한 기업 입주공간을 제공하는 기능
- 서울시는 지역경제와 산업 활성화를 위해 창업가, 여성, 순수 예술가 등을 위한 공간지원사업을 적극적으로 추진
- 보육 및 육성지원을 위한 인큐베이터와 액셀러레이터³²⁾ 등은 초기 벤처기업이 이른 시일 안에 아이디어를 현실화하고 안정된 기업으로 성장할 수 있도록 돕는 주요한 기능을 수행하여³³⁾ 최근 활성화되는 기능

② (장비·사무실 등) 업무 지원 기능

- 업무 지원 기능은 장비나 시설의 공동이용 또는 시설에 입주한 사업체를 위한 행정지원, 종사자 간 교류 등을 위한 사무실 등의 제공 기능
- 전문화된 산업단지 및 산업 지원센터는 대부분 이러한 업무 지원 기능을 갖추고 있으며, 최근에는 지역 재생산업 등과 연계하여 행정지원 관련 투자 사업이 증가하는 추세

③ (전시·컨벤션 등) 마케팅 지원 기능

- 마케팅 지원 기능은 홍보를 위해 상품을 전시하거나(전시시설), 회의·세미나·포럼 등 다양한 행사를 개최하거나 개최할 수 있는 공간(컨벤션시설)을 지원하는 기능

32) 액셀러레이터란 창업 초기 기업이 빨리 성장 궤도에 오를 수 있도록 자금과 멘토링 지원을 하는 프로그램(네이버 백과사전)

33) 박건철 이승하, 「서울시 벤처생태계 현황 및 성과분석」(서울디지털재단, 2017), 10~11쪽

- 서울시는 국가·도시 간 경쟁우위를 확보하기 위해 전시·컨벤션 산업에 투자를 확대하며, 산업지원센터도 전시·컨벤션공간을 일부 함께 조성
- 전시·컨벤션 산업은 지역경제 발전, 고용증대, 지역 문화 발전, 도시환경 개선, 지역 이미지 향상 및 홍보 효과 등 많은 부가가치를 창출³⁴⁾

④ (R&D·컨설팅 등) 지식 지원 기능

- 지식 지원 기능은 연구개발을 수행하거나 컨설팅을 제공하여 사업가들의 부가가치를 증가시키는 기능으로 최근 산업고도화에 따른 지역산업 경쟁력 강화를 목적으로 관련 투자가 증가하는 추세
- 연구개발(R&D) 활동의 개념은 과학기술 분야 또는 지식기반서비스 분야의 지식을 축적하거나 새로운 응용방법을 찾아내기 위해, 축적된 창의적 지식을 활용하는 체계적이고 창조적인 활동으로, 새로운 제품 및 공정(工程)을 개발하기 위한 시제품의 설계·제작 및 시험, 새로운 서비스 및 서비스 전달체계의 개발 등 사업화 전까지의 모든 과정을 의미³⁵⁾³⁶⁾
- 연구단지는 대부분 연구개발(R&D) 기능을 갖추고 있으며 산업지원시설 다수가 해당 산업 분야 활성화를 위한 컨설팅 기능을 갖춘

[표 4-11] 산업 분야 사업의 기능별 분류

구분	정의	사업 예시
① (창업·입주 등) 공간 지원 기능	창업이나 산업육성을 위해 공간을 임대하는 기능	서울창업허브, 50+ 캠퍼스, G밸리 근로자문화복지센터 등
② (장비·사무실 등) 업무 지원 기능	장비·시설의 공동이용 또는 시설에 입주한 사업체를 위한 행정지원, 종사자 간 교류 등 산업의 진흥을 지원하는 기능	마곡 공공산업지원시설, 중구 인쇄 스마트앵커, 강동구 성내전통시장 주차장 건립 등
③ (전시·컨벤션 등) 마케팅 지원 기능	홍보를 위해 상품을 전시하거나(전시시설), 회의·세미나·포럼 등 다양한 행사를 개최하여 (컨벤션시설) 지원하는 기능	SETEC, 여성가족복합공간 스페이스 살림 등
④ (R&D·컨설팅 등) 지식 지원 기능	연구개발, 컨설팅 등 지식을 지원하는 공간	홍릉 바이오 의료 R&D 앵커, 시립대 미래융합관(공학관) 등

34) 한국개발연구원, 2011, 「광주 제2컨벤션센터 건립사업」

35) 「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률 시행령」 제2조 제5호

36) OECD 권고기준에 따른 연구개발의 개념은 '인류, 문화, 사회를 막론한 모든 종류의 지식을 증진시키거나 지식의 새로운 적용을 도모하기 위해 시행된 창의적이고 체계적인 작업(OECD, 2015)이며, 우리나라 역시 연구개발(R&D)이란 사물·현상·기능에 대한 새로운 지식을 얻거나, 이미 얻은 지식을 이용해 응용하는 체계적이고 창조적인 활동으로, 연구개발 과제 지원, 연구기관 지원, 고급인력 양성, 연구시설·장비 구축 등으로 정의(한국과학기술기획평가원, 2018, 「국가연구개발사업 예비타당성조사 수행 세부지침」, 8쪽)

사업계획 검토

1) 사업계획 검토의 전제

- 산업 분야 투자사업은 사업마다 특성이 다양하므로 사업계획의 적정성을 평가하는 검토 기준을 일반화하여 제시하기에는 한계
 - 산업 분야 투자사업은 대표적인 비정형성 사업으로 빠르게 변화하는 환경 속에서 사업계획을 사전에 구체화하기 어려움
 - 특성이 다양할 뿐만 아니라 정책적으로 추진되는 선도 사업도 많아 참고할 수 있는 유사사례가 제한적
 - 사업추진에 따른 성과가 즉각 발생하지 않거나 시설에 입주한 개별 기업의 성과 측정 등에도 한계가 존재
- 이 연구에서는 이상의 한계를 고려해 과거 투자심사에서 논의되었던 주요 쟁점을 위주로 최소한의 사업계획 검토 기준을 제시
 - 기존 가이드라인에는 사업계획 검토에 관한 내용이 제시되어 있지 않고 별도의 지침이나 연구 등도 없어 사업부서와 센터 모두 검토에 한계
 - 실제로 과거 서울시 산업 분야 투자사업의 심사에서도 시설의 기능과 역할 모호, 유사사례와의 차별성 부족, 수요조사 미흡, 적정 규모와 공간계획 및 운영계획 등의 구체화 부족 등의 문제점이 공통으로 지적
 - 따라서 산업 분야 투자사업을 평가하는 가이드라인을 일반화하여 제시하는데 한계가 있지만 최소한의 사업계획 검토 가이드라인을 제시
- 사업계획은 투자심사 의뢰서 항목을 중심으로 ① 사업여건 분석과 ② 사업계획 분석 등으로 구분해 가이드라인을 제시
 - 서울시 산업 분야 투자사업의 사업계획 관련 주요 쟁점은 다음과 같이 정리
 - 쟁점들을 사업여건 분석과 사업계획 검토로 구분해 사업계획에 참고해야 할 사항 및 투자심사단계에서의 평가 기준을 제시

[표 4-12] 산업 분야 사업계획 검토 가이드라인 주요 쟁점

구분		주요 쟁점
필요성 및 시급성	수요 공급	- 해당 지역 수요를 검토하여 필요성을 설명 - 수요-공급의 보완 필요 - R&D 시설 조성에 대한 시장조사, 창업공간에 대한 잠재 선호(SP, Stated Preference) 조사 등 전략적 접근 필요
	역할	- 시설의 필요성, 정체성 및 차별화 전략 구체화 - 시설의 역할 및 비전 수립 필요
적법성 및 연계성	적법성	- 도시계획 시설 변경 필요
	연계성	- 다른 사업과의 중복 검토 필요 - 유사시설과의 공간적, 기능적 차별화 방안 마련 - 기존 센터 기능 및 실태 파악을 통한 역할 정립 및 업무영역 구체화
부지 적정성		- 입지 재검토 - 토지매입 협의 필요
규모	적정성	- 유사시설 대비 규모 과다하므로 수요조사 통한 규모 조정 필요 - 용적률 조정을 통한 규모 확대, 복합시설 또는 입체화 검토 - 주차장 규모 및 형상 재검토
		- 공간계획 구체화 - 이질적 공간 설치 지양 - 수요 검토 후 (입주업체 선정과 연계한) 공간배치 및 시설계획 수립
사업 계획	공간	- 이질적 공간 설치 지양 - 수요 검토 후 (입주업체 선정과 연계한) 공간배치 및 시설계획 수립
	시설	- 이용에 불편이 예상되므로 다양한 건축 대안 검토 - 증축 가능성 검토 - 진입로 계획 및 동선 재검토, 주차장 확보 등
	콘텐츠	- 시설 기능 및 콘텐츠 보완 - 입주기업 및 공용장비 선정 방식 재검토
	연계	- 주변 시설과 연계한 계획 수립 - 유사시설 운영성과 분석 - 이해관계자와의 협의 선행
	장비	- 장비 수량의 적정성 검토, 우선순위 및 비용 절감 방안 고려 - 공용장비 선정 등 장비 활용계획 수립 - 장비 운영인력의 적정성 검토
	재원	- 사업비와 운영관리비가 많이 들어 재무적 수익성이 악화할 가능성이 있으므로 예산 절감 방안 마련 및 재원 확보 방안 다각화(국비, 구비, 민간기업과의 협업 등) - 시설 운영비 자체 조달 방안 마련 필요(콘텐츠 확보, 이용증대 방안 마련 등) - 운영비 최소화를 위한 수익창출 방안(연구결과 이용 또는 기술료 징수 방안 마련)
운영 계획의 적정성	운영 계획 전반	- 운영 주체 및 운영계획 구체화 - 앵커시설 운영관리 책임 및 비용 등에 대한 분담계획 수립 - 시스템 생애주기(life cycle) 전반의 비용을 고려한 운영계획 수립
	운영 프로그램	- 운영프로그램 구체화 및 차별화 - 지역 주민 요구사항 수렴 후 프로그램 구체화 - 운영 가이드라인 마련 - 전시콘텐츠 관리(유물 구입) 등 운영계획 수립
	운영조직	- 운영인력의 적정성 검토 - 조직운영 슬림화

2) 사업여건 분석

- 투자심사 의뢰서상 사업여건 분석은 투자사업의 배경 및 목적을 설명해 사업 추진의 필요성을 제시하는 부분으로 지침에 따라 ① 사업의 필요성 및 시급성, ② 사업추진의 적법성 및 관련 계획과의 연계성으로 구분

(1) 사업의 필요성 및 시급성

- 사업의 필요성 및 시급성은 '수요와 공급 흐름 및 전망, 공공서비스 현황, 수요·공급 지표에 의한 사업 필요성 및 시급성 분석, 자체 종합평가' 등으로 구성

① 수요와 공급 흐름 및 전망

- 산업 분야 사업의 필요성 및 시급성은 크게 '시설공급의 필요성이 있는가, 수요를 확보할 수 있는가' 등 수요·공급 흐름을 검토³⁷⁾
 - 수요·공급 현황을 확인하는 것은 산업생태계를 파악해 사업추진의 필요성을 증명하고 시설 규모를 결정하는 데 필요한 정보를 제공
 - 해당 지역의 인구구조나 산업구조 등 기초자료를 조사해 수요·공급을 검토하고, 이를 통해 사업의 필요성과 시급성을 도출
- 먼저 산업 분야 시설은 서울시 및 자치구 내 해당 시설의 수요자 현황을 파악해 사업의 잠재 수요를 검토
 - 투자심사 의뢰서에는 수요 산출의 근거가 될 수 있는 '관련 지표'와 수요를 판단하는 대표적인 지표인 '수요 지표' 등을 작성하도록 하며, 이때 수요 지표는 공급 지표와 표리관계에 있는 개념임에 주의
 - 통계청 또는 공공기관에서 발표하는 지표 등 공식자료를 근거로 계산식에 따라 산출하거나, 산업 분야 시설의 특성상 해당 시설건설 시 입주 의향이 있는지에 대한 설문조사를 수행하여 조사
 - 지표의 조사 범위는 시설의 관할 범위를 고려해 적절한 영향권을 설정³⁸⁾

37) 여기서 수요는 단순히 시설의 공급 현황을 나타내는 것으로 경제성 분석의 편익 추정을 위한 수요와는 차이가 있으며 경제성 분석을 위해서는 편익 항목에 따라 별도의 수요를 추정할 필요. 경제성 분석을 위한 수요 추정 가이드라인은 4절에서 별도로 검토

38) 일반적으로 산업 분야 시설의 서울시 전체와 산업이 밀집한 해당 지역(자치구)을 영향권으로 설정해 수요를 조사하나 사업 특성에 따라 전국의 수요를 조사하는 경우도 있음. 예를 들어 홍콩 스마트에이징 클러스터 조성 사업(2014)의 경우 서울시 고령친화용품 사업체 수와 용품의 잠재사용자인 전국의 고령인구를 수요로 작성

- 해당 연도(Y)를 포함해 과거 5년간의 지표를 조사하고 이를 토대로 향후 4년간의 수요를 전망해 중장기적 산업 여건을 파악하며, 이때 전망은 통계청의 추세치 또는 시계열 추세, 과거 증가율 등을 적용
- 수요 흐름을 전망한 후 해당 시설과 유사한 시설의 공급 현황을 조사해 해당 시설의 사업여건을 파악하고 중복투자를 방지
 - 공급 역시 수요와 마찬가지로 해당 사업의 공급정보를 나타내는 관련 지표와 공급을 판단하는 '공급 지표'를 조사
 - 유사시설의 총 공급면적, 입주업체 수, 유사서비스 제공기관 수 등을 조사
 - 해당 사업은 공급 흐름에 포함하지 않으며 다른 사업의 완공이나 시설 폐지 등 구체적인 사업계획 등에 근거한 향후 공급의 변동 내역을 포함하여 검토
- 복합시설은 시설별로 수요·공급을 파악해야 하며, 이는 시설의 기능 및 역할 측면의 중복을 방지

[표 4-13] 산업 분야 수요·공급 흐름 및 전망 분석 작성 (예시)

1) 수요 흐름 및 전망

연도 지표	Y-4 (2014년)	Y-3 (2015년)	Y-2 (2016년)	Y-1 (2017년)	Y (2018년)	Y+1 (2019년)	Y+2 (2020년)	Y+3 (2021년)	Y+4 (2022년)	비고
서울 인쇄제조업 수	8,208	8,289	7,971	8,473	8,625	8,778	8,930	9,083	9,235	
○○구 인쇄제조업 수	5,499	5,532	5,256	5,622	5,708	5,794	5,880	5,965	6,051	

※ 관련 지표 측정방법: 연도별 인쇄사업체 수 추세를 기준으로 시계열 선형 추세 활용

※ 수요 산출 기초: 2016년까지는 통계값, 2017년 이후는 최근 7년간의 통계자료를 기초로 시계열 선형 추세를 이용하여 추정

2) 공급 흐름 및 전망

연도 지표	Y-4	Y-3	Y-2	Y-1	Y	Y+1	Y+2	Y+3	Y+4	비고
입주 의향 사업체 수	563	583	420	636	686	737	787	837	888	
스마트앵커 입주업체	113	117	84	127	137	147	157	167	178	
스마트앵커 조성	1	1	1	1	1	1	1	2	2	

※ 공급 산출 기초: 입주 의향 사업체 수 = ○○구 인쇄사업체 수×58.08%(설문조사 결과 입주 의향 응답)

스마트앵커시설 조성 = 앵커시설 점유율(20% 가정), 80개소당(앵커당 입주업체) 1개

② 공공서비스 현황

- 영향권 내 해당 시설과 유사한 서비스를 제공하는 공공서비스 시설 현황을 파악
 - 영향권의 범위는 시설 관련 법령에 근거해 행정구역을 기준으로 검토하고, 제한이 없는 경우 물리적 접근성을 고려해 공공서비스 현황을 파악
 - 현황으로는 시설명과 소재지·규모·내용·운영 주체 등을 조사하고, 이때 서울 시뿐만 아니라 중앙정부, 자치구에서도 유사한 서비스를 제공하므로 모든 공공주체가 운영하는 유사시설을 조사
 - 의뢰서와 같이 시설 분포지도를 제시하여 공간적 분포를 확인하고 복합시설은 시설별로 구분하여 현황을 검토

[그림 4-3] 산업 분야 공공서비스 시설 분포지도 작성 (예시)



③ 수요·공급 지표에 의한 사업의 필요성 분석

- 사업추진 전후 수요·공급의 흐름을 비교하여 시설의 과부족을 분석
 - 먼저 사업 미시행 시의 수요·공급을 단순 비교하여 필요성을 분석하고, 수요가 공급을 초과한다면 해당 사업을 추진해야 할 필요성을 증명
 - 다음으로 수요·공급의 과부족 여부를 분석하기 위해 사업 완료 시점 이후 사업 시행과 미시행 경우를 구분하여 수요·공급의 과부족을 비교

[표 4-14] 산업 분야 수요·공급 지표에 의한 사업의 필요성 분석 (예시)

① 수요·공급 단순 비교(필요성 분석)

연도 구분	Y-4 (2014년)	Y-3 (2015년)	Y-2 (2016년)	Y-1 (2017년)	Y (2018년)	Y+1 (2019년)	Y+2 (2020년)	Y+3 (2021년)	Y+4 (2022년)	비고
수요(D)	1 (112)	1 (115)	1 (82)	1 (125)	1 (135)	1 (145)	1 (155)	2 (165)	2 (176)	
공급(S)	0	0	0	0	1	1	1	1	1	
과부족	1	1	1	1	0	0	0	1	1	

※ 공급 산출 기초: ()는 2012년 기준 5인 미만 업체 중 ○○시설의 입주 의향 사업체 수

○○시설 조성은 입주희망 업체 대비 입주비율 적용 100업체 증가 시 1개소 적용

② 사업 시행 시 수요·공급 비교(과다 여부 분석)

구분	사업 전					추진	완료	사업 후					비고
	Y-4	Y-3	Y-2	Y-1	Y			Y	Y+1	Y+2	Y+3	Y+4	
수요(D)	1	1	1	1	1	2	1	1	1	2	2		
공급(S)	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	사업 시행(S1)
							0	0	0	0	0	0	사업 미시행(S2)
과부족	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	사업 시행(S1)
							1	1	1	2	2	2	사업 미시행(S2)

④ 사업의 시급성 분석

- 수요·공급 흐름을 검토하여 필요성을 도출한 후 해당 사업의 추진여건 등 객관적인 사실을 반영하여 사업의 시급성을 검토
 - 일반적으로 산업 분야는 수요대비 공급이 부족하고 산업별·지역별 특성을 고려해 산업경쟁력을 높일 필요가 있다는 점, 또는 해당 사업과 관련된 정책적 필요성과 사업추진 여건 등 사업추진의 시급성 검토가 필요

(2) 사업추진의 적법성 및 관련 계획과의 연계성

- 사업의 적법성 및 연계성은 '사업추진의 적법성, 상위 계획과의 연계성, 유사 사업과의 중복 여부, 자체 종합평가' 등으로 구성

① 사업추진의 적법성 검토

- 사업추진의 적법성은 국가정책과의 일관성을 평가하기 위한 것으로, 산업 분야 투자사업은 근거 법이 다양하므로 거시적인 관점에서 사업 관련 법률을 검토
 - 산업 분야 투자사업은 다른 분야보다 법률·서울시 조례 등의 법 구조나 산업별, 지구단위별 등의 법 분야 다양

[표 4-15] 산업 분야 투자사업의 법적 근거 주요 사례

관련 법	내용	
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 (국토교통부)	시행령 제31조 (용도지구의 지정)	국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 법 제37조 제2항에 따라 도시·군관리계획결정으로 경관지구·방재지구·보호지구·취락지구 및 개발진흥지구를 다음 각 호와 같이 세분해 지정할 수 있다. 8. 개발진흥지구
「산업입지 및 개발에 관한 법률」 (국토교통부)	제39조의2 (재생사업지구의 지정)	재생사업지구지정권자는 산업구조의 변화, 산업시설의 노후화 및 도시지역의 확산 등으로 재생이 필요한 경우에는 해당 산업 단지 또는 공업지역을 재생사업지구로 지정할 수 있다.
「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」 (국토교통부)	제49조 (지방중소기업에 대한 행정지원)	중소기업청장은 지방중소기업에 대한 현지지원 업무를 효과적으로 수행하기 위해 대통령령으로 정하는 지방중소기업 지원 업무를 수행하는 기관의 지방조직이 지역별로 일정한 장소에 위치할 수 있도록 지원할 수 있음
「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 (산업통상자원부)	제45조의2 (산업단지구조 고도화사업 계획의 수립)	① 관리권자는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제37조에 따른 준공인가를 받은 산업단지가 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제45조의3에 따른 사업시행자로 하여금 산업단지구조고도화사업을 시행하게 할 수 있음 1. 산업 여건의 변화, 주변지역의 도시화 등으로 산업단지의 업종 고부가가치화 및 산업재배치가 필요한 경우 2. 입주기업체의 경영활동을 지원하기 위해 산업기반시설·산업 집적기반시설 공공시설 등의 유지·보수·개량 및 확충이 필요한 경우 3. 그 밖에 입주기업체의 지원 및 산업단지의 경쟁력을 강화하기 위해 관리권자가 필요하다고 인정하는 경우
「도시형소공인지원에 관한 특별법」 (중소벤처기업부)	제15조 (도시형소공인 집적지구의 지정)	시도지사 및 시장·군수·구청장은 도시형소공인의 발전을 위해 필요한 경우 중소벤처기업부장관에게 지구지정을 요청할 수 있음
「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 (중소벤처기업부)	제20조 (상업기반시설 현대화사업의 지원)	① 정부와 지방자치단체는 시장의 상인조직 또는 제67조에 따른 시장관리자가 추진하는 다음 각 호의 상업기반시설 현대화 사업에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원하거나 보조할 수 있음 3. 고객편의시설 : 고객이 주로 이용하는 주차장, 진입로, 화장실, 고객지원센터 등의 설치·확장 및 수리 등

② 관련 계획과의 연계성 검토

- 법률에 따른 지역단위계획(상위 계획), 중앙부처 또는 서울시가 추진하는 역점 시책 사업과의 연계성을 확인
 - 서울시 투자심사에서는 주로 관련 계획 등과의 연계성을 확인하고 인근지역 개발계획을 고려하여 사업계획을 수립했는가가 주요 심사의 쟁점³⁹⁾
 - 특히 산업 분야 시설의 경우 관련 산업이 집적된 곳에 위치하는 사례가 많아 해당 지역의 지구단위계획과 연계한 계획 수립이 필요
- 관련 계획은 상위 계획, 중기재정계획과 성과계획으로 구분하여 검토
 - 상위 계획은 국토계획, 개별법에 따른 계획, 지방자치단체 계획 등의 순으로 검토하며, 해당 계획이 상위 계획의 방향에 어긋나지는 않는지 등을 검토
 - 중기재정계획 반영 여부는 투자심사 필수 요구사항이므로 반드시 반영하고, 불가피한 사유가 있는 경우 별도로 대책이 제시되었는지를 검토
 - 성과계획은 성과주의 예산서상 미션, 전략목표, 성과목표와 성과지표를 검토 하여 해당 사업이 계획을 만족시키는지를 검토
- 특히 산업 분야 사업은 여러 정부 및 부처, 관련 기관이 협력하는 형태의 계획이 많으므로 사업에 참여하는 여러 주체 간의 협의의 선행 여부를 검토
 - 산업 분야 사업은 단일 주체가 계획을 추진하는 경우보다 중앙, 시, 자치구 등 정부 간 또는 부처 간 협력을 통해 사업이 진행되는 경우가 다수
 - 또한 산업 분야 사업은 장비, 연구개발 등에서 민간과 활발하게 협력
 - 사업추진에 관련된 주체들을 확인하고 사업 부처 간 협의의 선행이 필요
- 시설 설치 또는 재원조달을 위해 관계부서와 업무협약이 필요하다면 협의를 완료한 후 계획을 수립하고, 추진법 및 계획 등에 따른 재원조달방식을 검토
 - 서울시 투자심사에서는 산업 분야 시설에 국비 또는 민간 지원 가능성 등의 검토 여부와 재원조달계획의 재검토 필요성 등이 주요 심사의 쟁점

39) 투자심사에서는 지구단위계획과 연계하여 사업을 구체화하거나, 인근지역과 연계한 건축계획이 필요하다는 의견 제시

[표 4-16] 산업 분야 투자사업의 상위 계획 주요 사례

관련 법	수립연도	수립주체	내용
2030 서울도시기본계획	2013	서울시	산업경제계획 기본방향 및 재생전략
경제비전 2030	2014	서울시	홍릉 스마트에이징 R&D 클러스터 조성
2025 서울시 도시재생 전략계획	2015	서울시	창동·상계일대 도시재생활성화지역 재생방향, 산업기반 구축으로 일자리 창출 등
G밸리 비상(飛上) 프로젝트 추진계획	2013	서울시	G밸리 내 문화·복지시설 확충
“창업특별시, 서울”을 위한 창업센터 혁신계획	2014	서울시	서울창업허브 조성
홍릉 바이오 의료 R&D 앵커 조성 운영계획	2015	서울시	홍릉 바이오 의료 R&D 앵커 조성
서울시 R&D지구(양재·우면) 육성 종합계획	2016	서울시	양재 R&D지구 대상 범위 검토, 진흥계획 수립 등 양재권역 지식허브 조성을 위한 기본구상 및 전략 수립
창동·상계 도시재생활성화 계획	2017	서울시	수도권 동북부의 일자리·문화 중심 창동·상계 신경제 중심지 조성
광역소공인특화지원센터 조성	2018	서울시	광역소공인특화지원센터 조성

③ 유사사업과의 중복 여부 검토

- 유사사업과의 중복 여부 검토는 해당 시설이 기존 시설과 차별적인 역할과 기능을 설정하도록 할 뿐만 아니라 불필요한 예산의 낭비를 방지
- 유사사업과의 중복 여부는 단순히 관련 법령이나 관련 주무부처의 차이가 아닌, 해당 사업의 기능, 내용, 역할 등에 따라 판단 필요
 - 산업 분야 시설의 공공서비스는 중앙정부, 민간 차원 등 운영 주체별로 유사 사례가 존재할 수 있으므로 다양한 주체의 유사 공급사례를 확인할 필요
 - 시설의 역할과 기능, 이용 대상, 공간 구성, 서비스 등에 있어 유사시설과의 중복성을 검토해 해당 시설만이 가지는 차별성을 명확히 할 필요
 - 특히 복합시설은 시설별로 유사시설을 검토하여 시설의 설치 여부, 적정 규모 등을 각각 판단할 필요

2) 사업계획 분석

(1) 부지의 적정성 검토

- 산업 분야 투자사업은 정책적 결정에 따라 부지가 정해지는 경우가 많아 사업 계획단계에서 부지의 적정성을 검토하는 데 한계는 있으나, 산업 진흥 역할을 충분히 할 수 있는 입지의 검토가 필요
 - 서울시 사례 검토 결과 유휴공간 또는 유휴부지를 활용해 사업을 추진하는 경우가 다수여서 부지의 변경이 어려운 경우가 대부분
 - 입지적 특성보다는 시설이 제공하는 공간적 특성이나 정책서비스가 성과에 큰 영향을 미치는 경우가 많아 부지의 적정성 검토에 한계는 있으나, 시설 투자의 효율성을 높일 수 있는 부지의 적정성에 대한 검토가 필요
- 실제로 서울시의 과거 투자사업에서는 부지의 접근성이 떨어지거나 활용성이 낮아 적정성이 부족한 사례가 다수 발견
 - 예를 들어 연극인들에게 창작공간을 지원하는 ○○지원시설은 대학로와 떨어져 수요자들의 접근성이 낮은 곳에 계획되었고, 그 결과 수요가 충분히 확보되지 않고 경제성도 부족한 것으로 분석되어 투자심사에서 재검토
 - □□전통시장 주차장 건립사업은 주차램프 진출입부의 회전반경을 확보하기 어려운 곳에 계획되어 투자심사에서 재검토

[표 4-17] 서울시 산업 분야 투자사업의 투자심사 결과 중 부지 언급 사례

사업명	투자심사 결과
○○연극 지원시설 (2016.10 수시)	<ul style="list-style-type: none"> • 연극인들을 위한 지원시설로는 위치 부적절 - 연극 관련 인프라가 많은 대학로 근처가 적당하며, 현재의 위치는 관객을 모을 수 없는 위치
□□전통시장 주차장 건립사업 (2016.10 수시)	<ul style="list-style-type: none"> • 램프 진출입부의 적정 회전반경 확보가 미흡해 안전상의 위험이 우려되는 바 사업대상지로 적절하지 않음
△△과학관 건립 (2017.09)	<ul style="list-style-type: none"> • 인근 시설 설계 연계를 포함, 창업센터 등 전체적인 주변지역 연계 도시 재생계획과 연계하여 사업 구체화 • 인근 관련 업체, 대학, 연구기관 등 산학연 협력에 대한 구체적인 계획 마련
○○캠퍼스 복합시설 건립 (2017.10 수시)	<ul style="list-style-type: none"> • 향후 건립 예정인 노인요양원과 연계한 건축계획 필요

- 산업 분야 시설은 이용자의 접근성, 이용성, 환경성 등을 고려해 부지를 선정하고, 주변지역과의 연계성을 최대한 반영하여 장기적으로 산업 활성화에 기여 가능한 입지를 선정할 필요
 - 산업 분야 시설의 입지는 '산업단지개발업무편람'(한국토지공사, 2011)의 산업단지 지원시설 배치기준 등을 참고
 - 산업 분야 시설은 입주기업체나 근로자의 접근성, 입지성, 이용성, 환경성이 양호한 지점에 배치해 효과적으로 이용될 수 있도록 해야 하며, 특히 산업지원시설(앵커시설)은 지원 대상인 산업체 또는 이용자의 접근성이 중요
 - 기능에 따라 요구하는 입지조건이 다르므로 각 지원시설의 특성을 살릴 수 있는 조건을 충족할 필요
 - 또한 한국산업단지공단에서 매년 발표되는 산업입지요람 및 관련 연구보고서 등을 참고

[표 4-18] 산업단지 지원시설 배치기준

• 산업단지 지원시설의 배치상태	- 지원시설에 집중, 분산상태를 분석
• 지원시설의 입지상태	- 지원시설 입지의 접근성(보행, 차량) - 입지성(입주업체, 근로자의 이용도) - 환경성(소음, 경관) 등을 분석
• 지원시설의 입지 상관관계	- 지원시설 간 배치상태, 기능, 특성의 적합성 등을 분석

자료: 한국토지공사, 2011, 「산업단지개발업무편람」

- 산업 분야 시설은 해당 지역 지구단위계획과 연계한 계획 수립이 필요
 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「서울시 도시계획조례」 등을 통해 시설의 설치 가능 용지, 최대 규모(용적률, 층수 제한 등) 등을 확인
 - 산업 분야 시설은 집적에 따른 효과를 기대할 수 있으므로 인근지역의 개발계획을 고려해 시너지 효과를 낼 수 있는 계획이 필요
- 한편 투자심사 시에는 심사위원회 '5. 투자심사자료 마. 지역 간 균형 및 입지 타당성'과 '9. 위치도면 및 현장사진'에 부지 적정성 분석 결과를 제시
 - 시설입지 타당성은 지역적 편중성과 주민접근성 위주로 제시하고 위치도면 및 현장 사진은 부지의 이용 현황 및 주변 여건 등의 확인이 쉽도록 제시

- 관련 법률 및 토지이용계획 등은 관련 행정정보 및 타당성조사 결과 등을 활용해 검토하되, 필요하면 추가 자료(소유권 현황, 개발계획 관련 등)를 요청하여 검토

(2) 규모의 적정성 검토

- 현재 산업 분야 시설의 규모 산정을 위한 가이드라인이 없는 상황이므로 시설의 세부 공간 면적은 유사사례, 수요조사, 서울시 '지방청사 표준 설계면적기준'과 같은 관련 기준 등을 고려하여 적정 규모를 검토
- 산업 분야 시설의 다양성·전문성 등을 고려하면 특정 지침을 토대로 검토하는 것에는 한계가 있으므로 유사사례의 규모를 참고하여 검토가 필요
 - 사업의 기능에 맞는 유사사례를 선정한 후 사례의 이용자당 원단위를 해당 시설에 적용하며, 이때 공간별 수요는 수요조사 등에 근거하여 규모를 산정
 - 시설 규모는 사업계획에 따른 전체 입주수요, 모듈별 수용인원, 최소 필요 면적 등을 고려하여 산정하고, 장비 설치 공간은 장비계획을 고려하여 산정
 - 전시 및 컨벤션공간은 전시콘텐츠나 전시 규모, 회의 개최 규모 등 전시의 특성과 향후 시설 운영계획을 고려하여 면적을 산정하고, 문화체육 분야 가이드라인의 면적산정 기준 등을 참고⁴⁰⁾
 - 일반 사무공간은 행정안전부 「정부청사관리규정 시행규칙」 [별표 1] '청사 취득 및 배정기준' 또는 「서울시 공유재산 및 물품관리조례」 [별표 1] '지방청사 표준설계면적기준' 등의 적용이 가능

[표 4-19] 산업 분야 투자사업의 시설별 규모 산정 기준

- 유사 공공·민간 사례의 규모 및 실적 검토
- 시설 입주수요, 모듈별 수용인원 및 최소 필요면적 등 고려
- 지역별 운영시설의 입주 의향 조사보고서, 경쟁률 등 분석 자료 참고
- 일반 업무영역 등은 행정안전부 「청사시설면적 기준표」, 「서울시 공유재산 및 물품관리 조례」 [별표 1] '지방청사 표준 설계면적 기준'의 적정면적 산정 기준 적용
- 전시콘텐츠나 전시 규모, 회의 개최 규모 등 향후 시설 운영계획과 연계하여 면적을 산정
- R&D 시설은 국가연구개발사업 예비타당성조사 수행지침(한국과학기술기획평가원) 등을 참고

40) 국제회의 등 대규모 컨벤션시설은 「국제회의산업 육성에 관한 법률 시행령」의 국제회의시설의 종류와 규모의 최소 기준을 참고

[표 4-20] 산업 분야 투자사업 적정 시설 규모 검토 (예시)

사례: ○○지원센터

- 해당 시설은 오피스, 지원센터, 기숙사 등이 복합된 시설로 유사사례 및 조례를 참고하여 면적을 산정

[산정기준]

시설	산정 기준
오피스	- 전체 용적을 및 유사사례 검토
지원센터 (회의실, 상담실, 세미나실, 교육장 등)	- 유사사례(□□센터) - 「서울시 공유재산 및 물품관리 조례」 [별표 1] '지방청사 표준 설계면적기준'
기숙사	- 관련 연구(△△기숙사 건립 타당성 및 최적연구 모델연구) - 유사사례(대학교, 산업체 등) 6곳 검토
공연장, 커뮤니티 시설	- 유사사례(조달청 사례 등) - 「서울시 공유재산 및 물품관리 조례」 [별표 1] '지방청사 표준 설계면적기준'

(3) 시설계획의 적정성 검토

- 산업 분야 시설에는 비정형적인 특성이 있어 검토 가이드라인을 일괄적으로 제시하기에는 한계가 있으나, 시설계획이 사업 활성화에 미치는 영향이 큰 만큼 사업계획단계에서 충분한 검토가 필요
 - 예를 들어 DMC 첨단산업센터와 산학협력연구센터는 서울산업진흥원(SBA)이 운영하는 도시형공장 형태의 연구센터로 입주비용과 입주기간 등 조건이 유사
 - 첨단산업센터의 경우 철도 옆에 위치하고 교통 접근성이 낮아 산학협력연구센터보다 입지 조건이 불리한 것으로 평가되지만 시설 구조가 상대적으로 입주기업이 이용하기에 유리하게 계획되어 이용자의 선호도가 높음
 - 따라서 보다 효율적인 투자가 될 수 있도록 사업의 목적과 입주자의 선호를 고려한 시설계획 수립이 필요

[표 4-21] DMC 첨단산업센터 및 산학협력연구센터 비교

	DMC 첨단산업센터	DMC 산학협력연구센터
소재지	서울시 마포구 성암로 330 (상암동)	서울시 마포구 매봉산로 37 (상암동)
규모	연면적 77,190㎡(지하2층/지상8층)	연면적 29,759.67㎡(지하4층/지상15층)
지원시설	3개층 회의실, 세미나실, 전산실, 구내식당 등	3개층 회의실(대, 중, 소), 구내식당 등
입주비용	임대보증금 101,400/㎡, 임대료 5,540/㎡, 관리비 2,670원/㎡+실비	
입주기간	2년을 원칙으로 하며 평가 후 3년 단위로 최대 2회까지 연장 가능(최장 8년)	
면적 및 공간	125개실 (전용비율 58%) • 194~322㎡ 47개실 • 350~500㎡ 50개실 • 510~620㎡ 17개실 • 700~1,010㎡ 11개실	44개실 (전용비율 47%) • 100~350㎡ 35개실 • 350~500㎡ 4개실 • 510~700㎡ 4개실 • 700~1,050㎡ 1개실

자료: 디지털미디어시티 홈페이지(<http://dmc.seoul.kr>)

- 산업 분야 사업은 시설의 역할과 사업목표를 달성할 수 있는 세부 공간을 계획
 - 각 공간은 앞서 검토한 수요·공급 측면의 시설 필요성과 연계하여 공간조성 계획의 당위성을 확보할 필요
 - 입주시설에 대한 수요조사, 유사사례 등을 참고해 규모를 산정하고, 유사사례 대비 규모가 큰 경우에는 타당한 근거를 제시할 필요
 - 공간별 프로그램이나 콘텐츠 등 각 공간의 운영계획을 고려해 공간과 규모를 설정
- 특히 공간 이용자(수요)를 명확히 할 필요
 - 예를 들면 창업공간을 지원하는 시설은 공간의 입주 대상을 우선 설정해야 하며, 입주 대상은 업종별·성별·연령별·창업준비 단계별(예비창업, 초기창업, 창업 후 성장, 글로벌 창업 등) 등으로 다양하게 구체화하여 검토
 - 산업 분야 시설은 주로 집적을 통한 시너지효과를 기대하므로 이를 감안하여 공간을 구성하고, 유사시설의 운영성과 등을 검토에 반영
- 산업 분야 시설은 다양한 기능이 복합된 시설이 많으므로 공간적 특성, 이용자 동선과 편의성, 시설 안전성 등을 고려한 층별 배치계획 수립이 필요
 - 예를 들어 연구실험공간의 경우 일반 사무공간과 비교했을 때 조도, 하중구조 등 시설 성능에 차이가 있으므로 이를 구분하여 배치할 필요
 - 보행자와 자동차의 동선, 시설 이용자 간 동선 등을 고려한 건축계획 수립
 - 연구개발실에는 악취나 유해물질 등을 차단할 수 있는 공간의 배치를 검토 하고, 안전사고 등에 대비한 대피 경로, 보안 등을 고려한 계획을 수립

(4) 장비 설치 계획의 적정성

- 산업 분야 시설에는 연구개발 또는 공동사용을 위하여 장비를 설치하는 경우가 많으므로 장비 설치계획의 적정성 검토가 필요
 - 국가연구개발 예비타당성조사에서는 2011년 하반기부터 연구장비에 대한 별도의 타당성을 검토하고, '국가연구시설장비진흥센터'에서 장비 구축비에 대한 전문적인 추정 및 검증을 시행
 - 이는 장비의 활용이나 시설 운영 측면에서 사전에 연구 장비 운영계획을 고려할 필요가 있고 구축 당시의 계획과는 다르게 장비를 저활용·유휴 상태로 방치하는 경우를 방지함으로써 예산을 보다 효율적으로 사용이 가능
 - 서울시 투자심사에서도 장비 설치 및 운영과 관련한 여러 쟁점들이 부각

[표 4-22] 투자심사 결과 중 장비 관련 주요 지적사항

사업명	투자심사 결과
○○ 교통관리시스템 설치사업(2013.08)	장비의 최적 설치 수량 및 단가 조정을 통해 공사비 절감 방안 강구
○○ 친환경 LED조명 교체(2013.10)	예산 절감을 위해 교체 수량의 적정성을 검토
○○ R&D 앵커 조성사업(2017.09)	입주기업 및 공용장비 선정방식 재검토, 인근 병원 장비 연계 협력방안 수립 후 추진 등
○○ 글로벌 협력동 건립사업(2018.09)	장비활용계획 재수립
○○ 융합센터 건립사업(2018.10 수시)	장비, 운영인력의 적정성 검토 후 운영계획 수립

- 예비타당성조사에서도 장비 도입사업은 연구 장비 구축계획서를 작성하여 적정성에 대한 심의를 받도록 규정
 - 「과학기술기초법」 행정규칙인 「국가연구개발 시설·장비의 관리 등에 관한 표준지침」에서는 장비 도입을 위해서는 장비구축계획을 수립하도록 규정⁴¹⁾
 - 예비타당성조사에서는 연구 장비 구축계획서를 제출하도록 규정하며, 사업 주관부처는 구축 장비명, 제작사, 모델명, 주요 사양, 주요 용도, 구축 예정 연차, 설치 예정 지역, 단가 및 수량, 총금액 등 구축 예정 장비 목록을 기재⁴²⁾

41) 국가연구개발사업으로 구축하고자 하는 1억 원 이상의 연구시설·장비는 과학기술정보통신부 국가연구시설·장비심의평가단의 심의 대상이므로 관련 절차를 확인

42) 한국과학기술기획평가원, 2018, 「국가연구개발사업 예비타당성조사 수행 세부지침」

- 장비는 사업목적과의 부합성, 국가전략적 필요성, 시설 장비의 중복성·활용성·적정성, 시설 장비 운영의 계획성, 집적화 가능성 등을 고려하여 계획
- 다만 기술 및 산업환경이 빠르게 변화하고 있어 사업의 계획단계에서 장비구축계획을 확정하기에는 한계가 있고, 장비 목록 등을 구체적으로 제시할 경우 계획 시점과 준공 시점의 차이로 인하여 오히려 예산 활용의 제약으로 작용할 우려가 있음
- 그러나 장비설치계획은 시설의 공간계획 및 사업비 산정과도 연계되므로 장비 구축의 목적을 명확히 하고 전체적인 예산 수준 및 개략적인 장비 목록 등을 수립할 필요
 - 장비를 구매하는 사업은 사업계획 수립 시 장비 도입의 필요성을 명확히 해야 하며 유사시설 내 장비와의 중복성을 확인
 - 장비 사양, 수량, 단가 및 총금액 등 장비계획을 구체화하여 제시할 수 없는 경우 유사시설의 사업비, 운영비 등 비용산정 내용 등을 활용
 - 특히 장비의 규모는 장비 이용자(수요자)나 유사사례 등을 참고하여 계획하되, 장비는 초기 설치비뿐 아니라 유지관리에 드는 비용도 많음을 고려하여 적정 수준을 계획
- 따라서 장비설치계획은 투자심사 이후 설계 및 운영 위탁단계에서 결정된다는 점을 감안하여, 장비 구축의 목표를 분명히 하되, 사업추진 시 제약이 되지 않는 합리적인 수준에서 계획을 수립할 필요

(5) 운영계획의 적정성

- 산업 분야 시설은 다른 분야 시설보다 실패의 위험이 크므로 운영계획을 구체적으로 세워 투자의 효율성을 높일 필요가 있으며, 이를 위해서는 사업계획 수립 시 운영단계에 대한 충분한 검토가 매우 중요
 - 서울시의 산업 분야 시설은 주로 서울산업진흥원(SBA) 등에 운영을 위탁하는 방식으로 사업을 추진하고 있어, 투자심사단계에서 별도의 운영계획 없이 시설계획을 수립한 사례가 다수
 - 투자심사 의뢰서상 산업지원시설 운영의 주체, 운영프로그램, 운영비 조달 방안, 입주 예정 기업 등 구체적인 운영계획이 부재

- 그러나 운영계획은 먼저 운영 방식 설정 및 인력 계획, 공간별 프로그램 계획, 시설 유지관리 계획 등으로 구분하여 적정성 검토가 필요
- 인력의 규모는 각 공간의 기능에 따른 목표에 따라 유사사례 등을 참고하여 검토하되, 운영 방식에 따라 계획의 적정성을 검토
 - 시설의 운영은 직영(시, 사업소), 위탁(협동조합, 민간 등) 등 다양한 형태가 존재하므로 사업의 목표 달성에 적합한 운영 주체를 구분하여 검토
 - 산업 분야 시설은 정부, 민간 등 사업 참여자가 다양할 수 있으므로 참여 주체 간의 적절한 역할 배분이 필요
- 또한 시설의 운영프로그램을 구체화하여 계획의 적정성을 검토
 - 산업 분야 시설은 정부 및 민간에서도 유사시설을 운영하는 만큼 유사사례를 검토하여 다른 시설과의 차별성 등을 확인
- 한편 산업 분야는 사업비뿐만 아니라 유지관리비의 소요도 큰 만큼 향후 운영비 소요 등을 고려하여 운영계획의 적정성을 검토
 - 산업 분야 사업은 시설관리 및 장비의 유지보수와 대수선 등의 운영비가 클 것으로 예상되므로 향후 운영비 소요를 고려한 사업계획 수립이 필요
 - 경우에 따라 자체 수익 방안, 연구개발에 따른 기술료 등 운영비 조달이나 확보방안 등을 검토

1) 비용 검토의 전제

- 산업 분야 투자사업의 비용은 크게 총사업비(공사비, 보상비, 장비비, 부대비, 예비비 등)와 운영비(인건비, 경상운영비, 유지관리비 등)로 구분
 - 총사업비는 투자심사 의뢰서 또는 기본계획에 제시된 내용을 바탕으로 기술적으로 검토하며 지원 기능별로 구분해 사업비를 산정
 - 운영비는 분석기간(운영기간) 동안 시설 운영에 소요되는 비용 및 추가비용 등으로 인건비, 경상운영비 및 시설유지관리비 등으로 구분하여 산정
 - 이상의 총사업비와 운영비로 경제성 분석을 위한 연차별 투자계획을 도출
- 산업 분야 투자사업은 사업의 형태가 정형화되지 않으므로 시설 유형에 따라 일반지침과 분야별 지침 등을 참고해 산정하되, 특히 고려해야 할 주요 쟁점들에 대해서는 추가로 검토 기준을 제시
 - 산업 분야 비용 검토 가이드라인의 주요 쟁점은 과거 서울시 투자심사 평가 사례 등을 바탕으로 선정했으며, 관련 분야 지침 및 해당 분야 전문가 검토 의견 등을 종합해 기준을 제시

[표 4-23] 산업 분야 비용 검토 가이드라인 주요 쟁점

구분	산업 분야 비용 검토 가이드라인 주요 쟁점
사업비	<ul style="list-style-type: none"> - 지원 기능별 시설 유형에 따른 가이드라인 공사비 단가 적용 기준 - 유사시설 대비 공사비 - 공사비와 별도로 장비 구입비 반영 기준 - 전시관 등은 콘텐츠 구입비 반영 기준 - 설계비, 감리비 외에 기타 추가로 고려해야 할 비용 기준
운영비	<ul style="list-style-type: none"> - 인건비 및 일반관리비의 계상 기준 - 장비의 교체, 수선 주기 등에 대한 검토 기준

2) 총사업비

- 현재 산업 분야 시설에 대한 비용 검토 기준은 일반지침 또는 분야별 지침을 따르도록 하고 있으나, 이 가이드라인 연구에서는 산업 분야 특성에 맞는 공사비 산정, 장비비 등의 추가 비용 산정 방안을 추가로 제시

(1) 공사비

- 과거 서울시 산업 분야 시설의 공사비 산정방식을 검토한 결과 시설 성격에 따라 「서울시 공사비 가이드라인」의 공사비 단가를 다양하게 적용
 - 산업 분야 시설은 연구시설, 대학교·교육센터, 공공업무사무소 공사비 단가를 적용했으며, 시설 특성에 따라 가이드라인을 적용하기 어려운 경우 유사 사례의 단가를 적용
 - 계획 면적에 공사비 단가를 적용할 때 시설의 구분 없이 시설의 주용도에 해당하는 단일한 공사비 단가를 일괄 적용하거나 시설별로 다른 단가를 적용하는 등 산정방식에 일관성이 부족

[표 4-24] 산업 분야 시설의 서울시 공사비 가이드라인 단가 적용 사례

사업	사업부서	센터
○○복합시설 스페이스 살림(2015.05)	대학교·교육센터 (2,158천 원/㎡)	좌동
○○R&D 앵커(2017.09)	연구시설(3,536천 원/㎡)	좌동
△△과학관(2017.05)	전시박물관(3,040천 원/㎡)	좌동
□□전통시장 고객지원센터(2016.09)	유사사례 공사비 단가 (2,634천 원/㎡)	주민자치센터(2,462천 원/㎡)
△△특화지원센터 (2018.03)	공공업무사무소 (2,313천 원/㎡)	공공업무사무소(2,500천 원/㎡) ※ 2017년으로 단가 수정
□□센터 및 공영주차장 (2015.10)	문화예술, 집회시설 (2,849천 원/㎡)	공영주차장이 주 용도이므로 공영주차장 단가 적용(1,770천 원/㎡)

- 산업 분야 시설에는 시설의 특성에 따라 단가를 적용하되, 복합시설의 경우에는 공간별로 구분하여 「서울시 공사비 가이드라인」의 공사비 단가 적용이 필

요

- 서울시의 산업 분야 시설은 주로 연구시설, 교육시설, 일반청사 등이 복합된 시설이 다수이며, 시설 특성에 따라 다양한 기능을 포함
- 산업 분야 시설은 기능별로 공사비 단가의 차이가 큰 만큼 개별 시설의 용도를 검토해 공사비 가이드라인 단가를 각각 적용
- 특히 연구공간은 일반 공간과 층높이에 차이가 있고 변전·환기·안전사고 방지 설비 등의 설치가 필요하므로 구분해 적용함이 타당
- 다만 전체 연면적의 20% 이하인 개별 복합시설은 공공청사의 복합시설과 마찬가지로 전체 시설의 주용도 시설의 단가를 적용하며, 보건시설이나 전시 시설 등의 특수시설은 면적과 상관없이 단가를 적용
- 산업 분야 시설에 주로 사용되는 공사비 단가는 아래의 내용을 참고해 단가를 적용하되 사업별 특성 등을 고려해 비용을 산정⁴³⁾
 - 기업 임대공간이나 사무공간 등 건축법상 일반 ‘업무시설’로 판단되는 공간은 공사비 가이드라인의 ‘공공업무사무소’(평균 2,502천 원/㎡) 단가를 적용
 - 연구개발공간에는 ‘대학교·교육센터’(평균 2,458천 원/㎡) 또는 ‘연구시설’(평균 3,637천 원/㎡) 단가를 적용
 - 전시·컨벤션공간에는 ‘전시·박물관’(평균 3,258천 원/㎡) 또는 ‘문화예술회관·문화집회시설’(평균 2,917천 원/㎡) 단가를 적용
- 공사비 산정 시점이 투자심사 의뢰 전년도 말임에 주의해 가이드라인의 공사비 단가를 적용하고, 필요하면 공사비 가이드라인 단가를 건설투자 GDP 디플레이터(deflator)로 보정하며, 당해 연도 불변가격으로 환산하여 적용할 필요
 - 예를 들어 2019년 투자심사를 의뢰할 때는 분석의 기준연도가 2018년이므로 2017년 공사비 가이드라인의 단가를 GDP 디플레이터로 보정하고 2018년 불변가격으로 환산하여 적용
- 산업 분야 시설 특성상 공사비 가이드라인에 제시된 단가를 적용하기에 한계가 있는 경우 일반지침의 기준에 따라 조달청 자료 등의 유사시설 가격을 활용
 - 조달청 「공공건축물 유형별 공사비 분석」 보고서, 한국감정원 「건물신

43) 제시된 단가는 2017년 서울시 공사비 가이드라인 단가 기준

추단가표」, 한국건설기술연구원 ‘건설공사 표준품셈’ 및 건설공사 실적공사비, ‘나라장터 홈페이지’(http://www.g2b.go.kr)의 입찰공고 자료 등을 통해 공사비를 추정⁴⁴⁾

- 이때 건축공사비 산정을 위한 유사사례에서 시설의 용도, 조성 시기, 건축 연면적 규모, 구조 등을 고려해야 하며, 특히 특수설비 등이 설치되는 시설의 경우 사례에 따라 건축공사비 단가가 크게 달라질 수 있으므로 이를 주의

[표 4-25] 산업 분야 시설의 공사비 산정 사례

사례: △△지원센터

- 해당 시설은 공사비 산정 시 「2015년 공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인」(서울시, 2015)을 적용했으나, 계획시설의 모든 면적(11,000㎡)에 대학교 공사비 단가를 적용
- 그러나 해당 시설은 연구·교육시설과 지하주차장이 복합된 시설로, 변전·환기 설비 등 추가 설비가 필요한 공간이 있는 만큼 공사비를 시설별로 구분해 적용함이 바람직
- 시설의 특성 상 교육, 연구시설, 지하주차장에 대한 공사비 단가를 각각 적용해 공사비를 산정
 - 교육, 연구시설 등은 서울시 공사비 가이드라인에 제시된 단가를 적용
 - 공사비 가이드라인에 제시되어 있지 않은 지하주차장은 조달청 유사사례의 단가를 적용

공사비 재산정

구분	면적 (비중)	보고서		센터	
		적용 단가	금액	적용 단가	금액
주차장	2,400㎡ (21.8%)	대학교·교육센터 (2,309천 원/㎡)	25,399백만 원	조달청 유사사례 지하주차장 단가 (1,574천 원/㎡)	3,778백만 원
공용· 편의시설	600㎡ (5.5%)			교육시설 (2,195천 원/㎡)*	12,996백만 원
교육시설	5,320㎡ (48.4%)			연구시설 (3,548천 원/㎡)*	9,508백만 원
연구시설	2,680㎡ (24.4%)			-	-
합계	11,000㎡ (100.0%)	-	25,399백만 원	-	26,281백만 원

* 2017년 투자심사 의뢰된 사업이므로 2015년 공공건축물 가이드라인 단가에 GDP 디플레이터(deflator)를 적용하여 2016년 기준 단가로 보정

44) 국가연구개발사업 예비타당성 수행지침에서는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」을 근거로 1) 유사한 거래실례가격(조달청 등), 2) 한국감정원의 '건물건축단가표', 3) 한국건설기술연구원에서 발표하는 '건설공사 표준품셈' 및 '건설공사 실적공사비 적용 공종 및 단가' 등을 적용하는 것을 제시

[표 4-26] 유사시설을 적용한 산업 분야 시설공사비 단가 산정 사례

사례: △△지원센터

- 해당 시설은 서울시 공공건축물이므로 공사비 산정 시 「공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인」(서울시, 2017)에 제시된 공사비 단가를 적용함이 원칙이나, 가이드라인은 해당 시설과 같은 공장용도 건축물의 공사비 단가를 제시하고 있지 않음
- 이에 조달청 사례의 공장용도 공사비를 조사했으며, 2016년 말 기준으로 공사비 단가(평균값)를 보정해 1,377천 원/㎡ (부가세 포함) 수준의 공사비 단가를 산정

조달청 자료의 공장용도 건축물 유사사례 검토

구분	기준년도	위치	연면적(㎡)	시설규모 및 구조	특징
○○자유무역지역기반 시설(표준형공장)확충사업	2013년	전남 순천	12,662.0	지하 1층, 지상 4층 /RC+철골조	지원시설
○○공장 신축공사	2014년	강원 춘천	6,406.0	지상 1층, 지상 2층 /RC+철골조	임대공장
○○벤처플라자 아파트형공장 증축공사	2015년	경북 안동	1,109.0	지상 1~2층 /RC조	아파트형 공장

- 한편 최근 산업 분야 사업에서 비중이 증가하고 있는 리모델링 사업은 공사비 가이드라인에 제시된 리모델링 유사사례 등을 참고하여 산정
 - 최근 산업 분야 사업은 유휴공간의 활용과 자원의 재활용 등을 목적으로 기존 시설을 리모델링하는 방식의 사업이 증가⁴⁵⁾
 - 과거 투자심사 실적을 분석한 결과 사업부서는 다양한 산출 근거를 적용해 리모델링 공사비 단가를 산출했으나 기준이 미흡하고 산정 근거가 모호
 - 일반 건축물을 산업 분야 시설로 리모델링하는 사업은 리모델링 수준이 달라 일괄적인 기준을 적용하기 어려우므로, 서울시 공사비 가이드라인에 제시된 리모델링 사례 중 유사사례를 참고해 비용을 산정
 - 다만 유사사례 공사비 단가를 적용할 때는 시설용도, 시설 규모, 공사 범위 등을 고려해 적정 수준의 공사비 단가를 추출해야 하며, 추가로 나라장터의 유사사례 입찰공고 등을 참고하여 검토

45) 창업허브, 흥릉 바이오 클러스터, 서울혁신파크, 서울글로벌센터 등

[표 4-27] 산업 분야 리모델링 사업 검토사례

사업명	센터 적용 공사비 단가
○○비즈니스센터 건립 사업(2013.10)	2011년 서울시 공사비 가이드라인의 75%
○○클러스터 조성 사업(2014.9)	2013년 서울시 공사비 가이드라인의 70%
○○허브 조성 사업(2015.9)	유사사례 단가 활용 (2015년 서울시 공사비 가이드라인의 78%)
○○센터 설치(2013.10)	설계용역 산출가
○○센터 건립 사업(2018.10)	조달청 2017년 공공건축물 유형별 공사비

(2) 용역비 등

- 설계비 산정방식 역시 일반지침 기준을 적용하되, 특수장비 설치 등 일반 건축 부분의 설계비 요율 준용이 적절하지 않다면 「엔지니어링사업 대가기준」 및 「공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준」에 의한 실비정액가산 방식을 적용
 - 기획재정부의 「예산안 작성 세부지침」에 수록된 요율을 적용하되 공사비가 요율표 중간에 있으면 직선보간법으로 산정
 - 단 설계비 산정방식의 선택 시 ① 건설, 통신 및 건축 부문 이외의 부문으로서 건설, 건축, 통신 부문 등의 요율 준용이 적절하지 않을 경우, ② 총공사비가 5,000억 원을 초과하는 건설, 건축 및 통신 부문, ③ 엔지니어링사업 대가기준 제17조 제2항의 규정에 의한 추가업무 등 실비정액가산방식이 불가피한 경우, ④ 「공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준」 제8조 제1항 제2호(추가업무비용), 제11조 제3항(사후설계관리업무), 제11조 제5항(건축허가를 득한 건축물의 설계변경)에 해당하는 경우에는 「엔지니어링사업 대가기준」 및 「공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준」에 의한 실비정액가산방식이 적용이 가능⁴⁶⁾

46) 한국과학기술기획평가원, 2018, 「국가연구개발사업 예비타당성조사 수행 세부지침」, 241쪽

- 감리비 요율은 공사감리, 전면 책임감리, 건설사업관리(CM)로 구분하며, 사업의 특성과 발주청의 결정에 따라 감리 방식을 선정하여 적정 요율을 적용⁴⁷⁾
 - 건설 부문은 「엔지니어링사업 대가기준」에서 제시된 요율을 따르며 건축 부문은 「공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준」을 따름
 - 사업의 성격 및 공정별 필요성 등에 따라 「건설기술진흥법」, 기획재정부의 「예산안 편성 및 기금운용계획안작성 세부지침」 등을 근거해 요율을 적용
- 이외 측량비 및 영향평가 등 조사비는 필요시 산정하고 일반지침에 따라 적용

(3) 기타: 장비비

- 산업 분야 시설의 경우 연구 장비를 구축하는 사례가 다수이나 장비설치계획이 미흡하여 비용 산정에 어려움
 - 최근에는 연구개발시설뿐만 아니라 지원시설에도 입주기업 또는 지역 산업체를 위한 공용장비를 도입
 - 그러나 장비비를 누락하거나, 구체적인 장비 설치계획 없이 비용을 산정하고, 단순히 한 업체의 견적에 근거하여 비용의 적정성 검토에 한계
- 장비를 설치하는 경우에는 수립된 장비계획을 바탕으로 적정한 비용을 산정하여 반영할 필요
 - 시설 특성에 따라 장비 설치비용이 시설 건립 비용보다 큰 사업이 있을 만큼 개별 장비의 성능과 수량 등에 따라 비용의 규모가 유동적
 - 계획단계에서부터 장비계획을 수립하여 장비비를 합리적으로 산정하여 반영할 필요
 - 연구 장비 구축계획을 바탕으로 두 곳 이상의 업체 견적 또는 유사사례 등을 참고하여 장비비를 산정
- 또한 장비는 내용연수가 끝나면 정기적으로 장비를 재설치 해야 하며, 이러한 비용은 재투자비의 성격이므로 운영비에 반영

47) 감리비를 다음과 같이 구분하여 적용할 수 있음

- ① 공사감리 : 총공사비 200억 원 이하 소규모 사업은 주로 적용할 수 있음
- ② 전면 책임감리비: 총공사비 200억 원 이상 22개 공종(「건설기술관리법」 시행령 102조 관련)에 해당하는 사업
- ③ 건설사업관리(CM): 건설공사에서 기획, 타당성조사에서 감리, 평가, 사후관리 등을 포함한 관리 업무 전반을 수행하는 것으로 대규모의 복합공종, 관리가 어려운 공사가 이에 해당함(건설기술관리법 제22조의2 관련)

2) 운영비

- 산업 분야 시설의 운영비는 일반지침의 기준에 따라 검토함을 원칙으로 하되 인건비 및 장비 재투자비 등은 아래의 기준을 참고하여 검토

(1) 인건비 및 운영관리비

- 인건비 및 운영관리비는 일반지침을 참고하여 검토하되 지원 기능 공간별로 구분하여 검토할 필요
 - 운영비는 인건비, 운영관리비, 유지보수비 및 기타 비용으로 구성하며, 항목별 산정 방법은 개정 가이드라인의 일반지침을 준용
 - 산업 분야 투자사업은 기능이 복합된 사례가 다수이므로 시설을 기능별로 구분하여 인력 및 운영관리비를 검토
 - 운영계획에 따라 비용산정의 근거를 제시하고 성격이나 규모가 유사한 기존 시설의 운영비 사례 등을 참고하여 작성
- 이때 시설이 신설되는 경우(신규)와 이전하는 경우를 구별하여 산정해야 하며, 신규 수요가 발생하는 사업은 운영계획 또는 유사사례에 근거하여 운영비를 산정
 - 인력 규모는 수립한 운영계획을 토대로 산정한 후 공무원 보수표 및 유사 기관의 급여 등을 참고해 인건비를 산정
 - 운영관리비(프로그램 운영비)는 운영계획에 따라 프로그램 제공의 적정성 등을 함께 검토한 후 유사사례의 면적당 운영비를 적용하여 분석
- 유사사례를 참고할 때는 시설의 기능과 목적 등이 유사한 사례의 3~5개년 운영비(또는 예산서) 내역을 분석하여 소요인력 비례 또는 시설면적 비례 방식으로 운영비를 검토
 - 유사사례는 시설의 기능과 목적, 용도, 조성 시기, 건축 연면적 규모, 구조 등을 고려하여 선정
 - 신규 시설의 경우 기존 운영비 내역이 없으므로 운영계획에 따라 소요인력 또는 시설면적 비례성 방식으로 항목별 비용을 추정

- 시설을 이전하는 경우에는 기존 시설에서 발생하는 비용은 제외하고 시설 신축으로 인해 발생하는 인건비와 시설 유지관리비 등을 반영
 - 시설의 유지관리비는 예산서 검토 및 전문가 자문 의견 등을 고려해 공사비의 2%를 매년 반영
 - 단 사업의 내용이나 규모, 시설 상태 등에 따라 유지보수 수준의 차이가 있는 사업이나 타당성조사 수행 사업은 별도로 검토하여 운영비를 반영
- 다양한 주체가 참여하는 사업은 운영비 검토 시 운영비 부담 주체를 구분해 검토하고 경제성 분석 시 반영 여부를 결정

(2) 기타: 장비 재투자비

- 장비를 설치하는 사업은 사업 초기 장비를 구입하는 비용(사업비) 외에도 장비를 활용하는 동안 장비의 유지관리비가 정기적으로 발생하므로, 장비 재투자비와 운영유지비를 고려하여 반영할 필요
 - 장비 재투자비는 크게 ① 장비의 내용연수가 종료되어 새로 구매하기 위한 재투자비와 ② 장비의 운영·유지를 위해 필요한 비용으로 구분⁴⁸⁾
- ① 장비 재투자비는 조달청에서 「물품관리법」에 근거하여 발표하는 「내용연수」 조달청 고시를 참조하여 처음 구매가격과 동일한 가격(불변가격 기준)을 내용연수 주기마다 반영
 - 최초 구입한 연구장비의 내용연수가 종료되어 소요되는 재투자비는 통상 처음 구매가격과 동일하게 책정
 - 장비의 내용연수는 조달청에서 「물품관리법」에 근거하여 발표하는 「내용연수」 고시를 우선 활용
- ② 장비 운영유지비로 운영기간에 장비의 가동과 유지보수에 필요한 비용도 반영
 - 「국가연구개발 시설·장비의 관리 등에 관한 표준지침」(과학기술정보통신부 고시)에서는 장비 운영유지비를 크게 운영비와 유지보수비로 구분

48) 한국과학기술기획평가원, 2018, 「국가연구개발사업 예비타당성조사 수행 세부지침」, 254쪽

- 운영비는 운용비(유류비, 시약재료비 등), 인건비, 관리비(교육훈련, 공공요금 등)를 포함하며, 유지보수비는 장비취득가액에 국가연구시설장비진흥센터에서 발표하는 '연구장비 표준분류별·규모별 유지보수요율'을 적용하여 산정⁴⁹⁾
- 이외 장비 운영유지비 추정에 적용할 수 있는 타당한 근거가 있다면 적용

[표 4-28] 장비 운영유지비 산정방식

장비 운영유지비 = 운영비 + 유지보수비 = (운용비 + 인건비 + 관리비) + (장비취득가액 × 유지보수요율)

[표 4-29] 연구장비 운영유지비의 구분

대분류	중분류	소분류
운영비	인건비	<ul style="list-style-type: none"> • 전담운영인력 인건비 <ul style="list-style-type: none"> - 전담운영인력의 급여, 수당, 상여금, 퇴직금, 능률성과급뿐만 아니라, 사회보험료의 기관부담액, 복리시설부담액, 후생비 등을 포함한 총인건비 • 전담지원인력 인건비 <ul style="list-style-type: none"> - 운영 관련 지원부서 인력의 급여, 수당, 상여금, 퇴직금, 능률성과급뿐만 아니라, 사회보험료의 기관부담액, 복리시설부담액, 후생비 등을 포함한 총인건비
운영비	운용비	<ul style="list-style-type: none"> • 유류비 <ul style="list-style-type: none"> - 시설 및 장비 운영 시 직접 사용되는 연료비, 전기비, 가스비 등의 구입비 • 시약재료비 <ul style="list-style-type: none"> - 시설 및 장비 운영 시 직접 사용되는 시약, 재료의 구입비
운영비	관리비	<ul style="list-style-type: none"> • 교육훈련비 <ul style="list-style-type: none"> - 전담운영인력 및 전담지원인력의 보충 교육 및 훈련 • 공공요금 등 <ul style="list-style-type: none"> - 상수도요금, 하수도요금, 폐기물 처리비용, 보험 등 시설 및 장비 운영에 간접적으로 소요되는 비용
유지보수비	유지비	<ul style="list-style-type: none"> • 수선유지비 <ul style="list-style-type: none"> - 운영시설장비의 고장수리, 정비 등에 소요되는 비용 • 시설장비유지비 <ul style="list-style-type: none"> - 운영시설장비를 이상 없이 유지시키기 위한 점검 등에 소요되는 비용
	교체비	<ul style="list-style-type: none"> • 부품교체비 <ul style="list-style-type: none"> - 수명을 초과하거나 본래의 기능을 상실한 장비부품의 교체비용 • 시설교체비 <ul style="list-style-type: none"> - 수명을 초과하거나 본래의 기능을 상실한 시설물의 교체비용

자료: 「국가연구개발 시설·장비의 관리 등에 관한 표준지침」(과학기술정보통신부고시 제2018-53호)

- 이상의 비용 외에도 연구개발 사업은 사업 종료 후에도 사업의 궁극적인 목표 달성을 위해 필요한 추가적인 사후 비용이 있을 수 있으므로, 관련 내용을 검토하여 반영
- 국가연구개발 예비타당성조사에서는 사후 및 기타 비용을 포함한 총비용을 산출함을 원칙으로 하며, 비용을 정교하게 분석하기 어려운 한계가 있음에도 불구하고 사후 및 기타 비용은 가능한 범위 내에서 조사하여 반영
- 예를 들어 사업 이후 추가 연구개발비용, 실증비용(실증플랜트 건설·운영비 등), 시험·평가·인증 및 표준화 비용, 임상비용(신약, 의료기기 등), 기타 상용화 준비 비용 등 국가연구개발사업 종료 후에도 사업의 궁극적인 목표 달성을 위해 필요한 추가적인 사후 비용을 반영할 필요

49) 국가연구시설장비진흥센터, 2014, 「연구장비 유지보수비 산정기준」

수요 검토

1) 수요 검토의 전제

- 수요 추정은 단순히 의도(intention)나 의향(desire)을 조사하는 것이 아니라, 실제 지출이 수반된 행동으로 나타날 수 있는 의도나 의향을 파악하는 과정
 - 수요(demand)란 '재화나 용역에 대한 단순한 욕구가 아닌 구매력이 수반된 욕구'를 의미
 - 특정 시설에 대한 의도나 의향을 파악하기 위해서는 잠재적 소비자를 대상으로 한 조사가 불가피하게 필요하며 이때 잘 설계된 표본추출 및 설문지가 필수
- 기존 가이드라인은 원칙적으로 산업 분야 시설의 수요를 파악하기 위해서는 잠재적 이용기업군을 대상으로 설문조사를 시행하는 것이 바람직하다고 제시
 - 해당 지역에 입주 또는 시설물을 이용할 가능성이 있는 기업군을 대상으로 이용 가능성, 이용기간, 비용 등을 조사
 - 다만 시간 및 예산 등의 제약으로 설문을 통한 수요 파악이 불가능하거나 어렵다면 객관적인 근거를 바탕으로 수요를 제시⁵⁰⁾
 - 간접적인 방법으로는 인근지역이나 일정 이동 거리 내에 유사시설이 없거나 부족해 수요가 충분하다는 통계자료를 제시
- 과거 센터의 타당성조사 및 검증 등에서는 수요 검토 방법론을 크게 거시적 접근 방법과 미시적 접근방법으로 구분한 후 주로 미시적 접근방법론(설문조사)을 채택
 - 거시적 접근방법은 해당 시설에 대한 전국 또는 지역적인 규모의 장기 수요를 거시경제변수를 활용해 추정하는 방법론

50) 예를 들어 인구 또는 지역에 소재한 기업 대비 산업단지 및 산업지원시설 규모 등에 대한 객관적인 자료가 있을 경우 이를 근거로 해당 산업시설에 대한 수요를 추정

- 미시적 접근방법은 설문조사 등을 통해 수요자 또는 이용자의 의향을 반영하는 방법론으로 해당 시설의 수요가 공급을 충족하는지를 검토

[표 4-30] 기존 가이드라인의 산업 분야 수요 추정 방법

수요 추정 대상	수요 추정 방법
산업단지, 산업지원시설	<ul style="list-style-type: none"> - 잠재 이용기업군을 대상으로 이용 가능성, 이용기간, 비용 등에 대한 설문조사를 시행 - 설문 등을 이용하여 수요 파악이 어려운 경우 인구 또는 지역에 소재한 기업 대비 산업단지 및 산업지원시설 규모 등을 객관적인 자료로 제시하고 이를 근거로 해당 시설의 수요를 추정 - 시설물 이용에 대해 이용료를 부과하는 조건일 경우 가격에 따라 수요자의 반응이 매우 민감하게 변화할 수 있으므로 이에 대한 정보를 제시
산업문화시설	<ul style="list-style-type: none"> - 시설물을 이용할 잠재적 고객을 대상으로 이용 가능성, 빈도수, 가격에 대한 의견 등을 반영한 조사를 시행 - 설문조사 등이 어려운 경우 유사사례를 기준으로 수요를 추정 : 유사시설물이 있는 지역을 대상으로 해당 시설물의 신설·증축으로 수요가 얼마나 변화했는가를 파악하고 비교 대상 지역과 사업추진 지역의 인구, 기업 수 등을 기준으로 보정 - 준거시설의 선정이나 권역의 설정 등에 따라 수요 추정에 많은 차이가 발생하므로 가능한 다양한 사례를 시나리오화해 수요의 변동 가능성을 제시

- 그러나 서울시 산업 분야 사업을 검토한 결과 수요 추정을 위한 설문조사가 필요하더라도 현실적으로 시행이 어려운 경우가 많고 가이드라인에 제시된 간접적인 수요 추정 방법론의 활용에도 한계가 존재
 - 기존 가이드라인은 잠재적 이용기업군을 대상으로 한 설문조사 시행을 원칙으로 하나 실제로는 시간·예산 등의 제약으로 사업계획단계에서 설문조사를 시행하기 어려운 경우가 대부분
 - 설문이 어려운 경우 객관적인 근거를 제시하도록 하는 간접적인 수요 추정은 방법론이 구체적이지 않아 활용에 한계
- 또한 다양한 기능이 조합된 서울시 산업 분야 시설은 기능별로 수요를 추정할 필요
- 이에 가이드라인에서는 다음과 같은 수요 추정 방향을 제시
- 첫째, 수요를 파악하는 방안으로 설문조사(미시적 접근)뿐만 아니라 유사사례 분석이나 거시적 접근을 통한 수요 추정 방안을 함께 제시

- 산업 분야 시설의 특성을 고려하고 기존 가이드라인과의 연속성을 확보하도록 설문조사와 같은 미시적 접근으로 수요를 추정하는 것을 원칙으로 설정
- 그러나 시간과 예산의 한계 등으로 설문조사를 통한 수요 파악이 불가능한 경우 총량에 대한 수요를 이용하는 거시적인 접근이 보다 효과적인 것으로 판단
- 따라서 미시적 접근이 쉽지 않은 경우를 위해 대안으로 유사사례 분석이나 거시적 접근을 통한 실용적인 수요 추정 방안도 함께 제시
- 둘째, 이 연구에서는 여러 기능이 복합되는 산업 분야 시설의 최근 경향을 고려해 기능별(정책수단) 접근을 통한 경제성 분석 가이드라인을 제시
 - 산업 분야의 수요 추정 방법을 ① (창업·입주 등) 공간 지원 기능, ② (장비·사무실 등) 업무 지원 기능, ③ (전시·컨벤션 등) 마케팅 지원 기능, ④ (R&D·컨설팅 등) 지식 지원 기능 등 기능별로 구분하여 제시
- 셋째, 수요가 사업 규모의 적정성 판단뿐만 아니라 편의 추정의 중요한 근거가 됨을 고려하여 이 연구에서는 수요를 신규 수요(new demand)와 이전 수요(transfer demand)로 구분
 - 수요는 가격에 따라 달라지며 수요량과 가격은 서로 반비례하는 수요 법칙 (law of demand)⁵¹⁾
 - 수요는 가격수준에 따라 달라지므로 가격수준을 분명하게 제시할 필요가 있으며 설문조사에서는 가격수준을 충분히 설명한 후 수요를 파악
 - 유사사례를 이용하여 수요를 추정하는 경우에는 사례의 가격수준을 파악한 후 해당 사업의 가격수준과 비교하면서 수요변화를 예측하고, 실제로 가격이 변한다면 수요가 어떻게 변할지도 개략적으로 파악함이 바람직
 - 가격탄력성과 교차탄력성 등을 고려한 총수요는 다시 신규 수요와 이전 수요로 구분⁵²⁾

- 예를 들어 사무실을 제공하는 사업의 수요를 추정할 때 사무실 크기가 100 이고 추정된 수요가 110인 경우 수요가 충분하므로 사업 규모는 적절하다고 판단 가능
- 그러나 신규 공간에 따른 수요 모두가 신규 수요는 아닐 수 있으며, 이미 다른 사무실에서 영업 또는 생산 활동을 하는 기업이 단순히 이동하는 것이 라면 해당 수요는 이전 수요에 해당

[표 4-31] 수요의 종류

구분	내용
신규 수요	- 기존의 공급 능력을 초과하여 새롭게 발생한 수요 - 즉 수요 증가에 따라 현재 수준 대비 추가로 공급되어야 하는 새로운 수요
이전 수요	- 기존 공급 능력 내에서 수요처(수요자)가 기존 수요를 신규 사업에 공급하는 물량으로 이전하는 수요로 단순히 공급처(공급자)를 바꾸는 수요 - 즉 기존에 공급받던 물량을 새로운 사업자로부터 또는 새로운 방식으로 공급받는 수요

51) 예를 들어 회의실을 제공하는 사업의 수요를 추정할 때, 예산이나 소득의 증가가 없고 회의실 이용가격만 오르면 회의실 이용 욕구에는 아무 변화가 없더라도 회의실에 대한 수요량은 감소. 반대로 예산이나 소득의 변화가 없어도 회의실 이용 가격이 하락하면 회의실을 이용하고자 하는 욕구에는 별다른 변화가 없더라도 회의실에 대한 수요량은 증가 가능

52) 예를 들어 신규 수요에 대해서는 임대공간 제공 편의 등이 적용되겠지만 이전 수요에 대해서는 사회 경제적으로 이미 다른 공간을 이용중인 수요가 단순히 이전하는 것이므로 임대공간 제공 편의가 적용될 수 없음

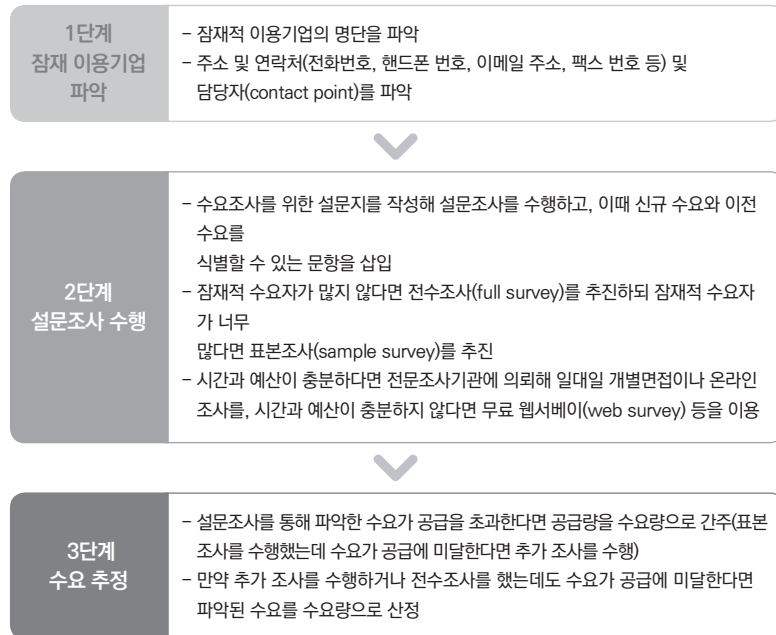
2) 산업 분야 수요 추정

(1) (창업·입주 등) 공간 지원 기능 수요 추정

① 미시적 접근법

- 창업·입주공간에 대한 수요를 파악하기 위한 미시적 접근으로는 설문조사를 수행하며 다음과 같은 3단계 접근법 적용이 가능
 - 잠재적 이용기업을 파악한 후, 설문지를 작성해 설문조사를 수행함
 - 설문조사를 통해 파악한 수요가 공급을 초과한다면 공급량을 수요량으로 간주하고, 수요가 공급에 미달한다면 파악된 수요를 수요량으로 산정함

[그림 4-4] (창업·입주 등) 공간 지원 기능의 미시적 수요 추정 방법



- 예를 들어 창업공간의 수요 추정을 위한 설문지 예시는 다음과 같음
 - 수요자는 임대료 수준에 매우 민감하게 반응할 수 있으므로 '보기카드'에 임대료 정보를 제시한 후 설문 1번 문항에서 공간의 이용 의향을 질문하고, 의향이 있다면 2번 문항에서 수요를 파악
 - 2번 문항에서는 현재 다른 곳에서 공간을 임대(보유)하고 있다면 그 면적(A)과 현재 임대료, 해당 시설 임대 희망 면적(C) 등을 작성

[그림 4-5] (창업·입주 등) 공간 지원 기능 수요조사 설문지 (예시)

문1. 본 창업공간은 2019년부터 운영할 예정입니다. 귀사는 2019년부터 본 창업공간의 전체 혹은 일부를 이용할 의향이 있습니까?

① 있다 ☞ 문2로

② 없다 ☞ 문3로

문2. 2019년부터 운영예정인 본 창업공간의 사용료(임대료) 계획 <보기카드>을 참고하셔서, 귀사가 본 창업공간을 이용할 계획에 대해 응답해 주십시오.

사무실 공간

현재 입주하고 있는 창업공간의 임대(보유) 면적(A)	()㎡
현재 입주하고 있는 창업공간의 임대료	()원/월
2019년 이후 창업공간 임대 희망(필요) 면적(B)	()㎡
창업공간 임대 희망(필요) 면적에서, 본 시설 내 창업공간 임대 희망(필요) 면적(C)	()㎡
창업공간 임대 희망(필요) 면적에서, 현재 입주하고 있는 창업공간을 계속 이용하거나 타 창업공간을 이용하고자 하는 면적(D)	()㎡

- 설문을 통해 새로 생기는 해당 시설 내 임대 희망 면적을 조사
 - 현재 사용하고 있는 회사의 임대(보유) 면적(A), 향후 회사의 임대 필요 면적(B), 해당 시설 내 임대 희망 면적(C) 등을 조사⁵³⁾
 - 이때 해당 시설의 임대 희망 면적(C)이 반드시 신규 수요는 아니며, 해당 시설의 경제적 편익은 신규 수요에서만 발생하므로 신규 수요와 이전 수요의 구분이 필요
- 만약 신설하는 창업회사로 현재 임대(보유) 공간이 없는 경우에는(A=0), 해당 시설 임대 희망 면적(C) 모두가 신규 수요에 해당
- 그러나 현재 다른 곳에 입주하여 운영 중인 회사가(A>0) 해당 시설에 입주를 원하는 경우에는 신규 수요와 이전 수요를 구분
 - 회사의 향후 임대 희망(필요) 면적(B)이 현재 입주하여 운영 중인 공간(A)보다 크다면(B≥A), 이 회사는 B-A만큼의 신규 공간이 필요한 것이며 해당 시설의 임대공간(C)과의 면적을 비교하여 수요를 구분
 - 회사가 향후 필요한 공간보다 해당 시설의 임대공간이 작다면(B-A≤C), 해당 시설의 임대공간(C) 모두 신규 수요에 해당하며 이전 수요는 0
 - 그러나 회사가 향후 필요한 공간보다 해당 시설의 임대공간이 크다면(B-A>C), 회사가 필요한 공간(B-A)만이 순수한 신규 수요이며 나머지(C-(B-A))는 단순히 이동만 하는 이전 수요
 - 또한 회사의 향후 임대 희망(필요) 면적(B)이 현재 입주공간(A)보다 작다면(B<A), 신규수요는 0이고 모두 이전 수요

[표 4-32] 신규 수요 및 이전 수요의 구분

구분		신규 수요	이전 수요
현재 임대공간이 없음 (A=0)		C	0
현재 다른 곳에 입주 (A>0)	B≥A	min(B - A, C)	C - min(B - A, C)
	B<A	0	C

53) 다른 곳에 입주해 영업 활동을 하고 있는데 새로 생기는 해당 공간에 입주를 원할 때는 면적의 증감이 중요하므로 설문에서도 이를 구분해 응답함

② 거시적 접근법

- 시간·비용의 관점에서 잠재적 수요자를 대상으로 한 설문조사가 여의치 않다면 총량에 근거해 수요를 파악하는 거시적 접근법을 고려할 수 있으며, 다음과 같이 2단계로 구분하여 적용
 - 1단계는 수요를 종속변수로 하고, 서울시 지역내총생산(GRDP)을 독립변수로 하는 회귀분석 모델을 구성

$$Y_t = \alpha_0 + \alpha_1 GRDP_t + u_t$$

Y_t : t기의 수요 연면적, $GRDP_t$: t기의 서울시 실질 GRDP,
 u_t : 교란항, α_0 및 α_1 : 추정해야 할 모수

- 2단계는 서울시 지역내총생산(GRDP) 성장률을 가정하고 연도별 수요 예측치를 구하여 수요의 충분성을 판단

[그림 4-6] (창업·입주 등) 공간 지원 기능의 거시적 수요 추정 방법

1단계 회귀분석

- 과거 수요 면적 실적자료를 종속변수로 하고 상수항 및 서울시 지역내총생산(GRDP)을 독립변수로 하는 식을 설정한 후 단순회귀분석 적용
- 지역내총생산 이외에 추가적인 자료의 수집이 가능하다면 얼마든지 독립변수로 추가해 다중회귀분석 적용
- 추정결과를 통계적으로 유의해야 사용 가능하며, 추정식에서 개별 추정계수의 통계적 유의도는 t-값으로 판단하며 전체 식의 통계적 유의도는 F-값으로 판단



2단계 연도별 예측 및 수요 판단

- 사업기간 동안의 경제성장률을 예측한 후 이를 대입해 연도별 수요 면적 예측치를 구함
- 이를 현재의 공급면적 및 향후 확정된 공급면적의 합과 비교하여 수요의 충분성을 판단
- 수요 예측치가 미래 공급 확정량보다 크다면 수요는 충분하다고 볼 수 있으며 평가대상사업의 공급 물량 자체가 수요가 됨. 반면 수요 예측치가 미래 공급 확정량보다 작다면 수요는 충분하지 못하다고 판단

- 연도별 예측 시 적용하는 GRDP 성장률은 국내외 발표된 전망치를 적용
 - 한국개발연구원이나 국회 예산정책처 등 국내기관에서 발표하는 경제성장률 전망치를 서울시 GRDP 성장률로 활용 가능⁵⁴⁾
 - OECD, IMF 등의 국제기구에서 발표하는 우리나라 경제성장률 예상치 등 국내외의 여러 자료를 종합적으로 고려하여 사업기간 동안의 경제성장률 값으로 활용 가능
 - 또는 최근 3년간 서울시 GRDP 성장률의 평균값을 이용

[표 4-33] 창업공간 수요면적 추정 (거시적 접근법 예시)

■ 1단계 : 회귀분석

- 창업공간 과거 수요 및 GRDP 실적과 관련하여 1996년부터 2015년까지의 연도별 자료를 수집

연도	실질 GRDP(백만 원)	수요 연면적(㎡)
1996	404,825	3,572
1997	428,164	3,610
...
2014	981,625	36,473
2015	1,042,111	39,589

- GRDP를 독립변수로, 수요면적을 종속변수로 한 단순회귀분석을 수행한 결과 통계적으로 유의한 결과를 나타내어, 해당 식은 수요예측에 활용이 가능
 - 결정계수(R^2)가 0.950으로 모형의 적합도가 높고 각 추정계수가 유의수준 1%에서 통계적으로 유의
 - F -값도 340.79로 모형이 무의미하다는 귀무가설이 유의수준 1%에서 기각되어 해당 모형은 유의미한 것으로 판단되며 수요 예측에 활용이 가능

창업공간 수요 연면적 추정 결과

변수	추정계수	t -값	p -값	결정계수	F -값
상수항	-28328.5	-10.91	0.000	0.950	340.79
실질 GRDP	0.064727	18.46	0.000		

■ 2단계 : 연도별 예측 및 수요 판단

- GRDP 성장률을 4.5%로 가정하여 향후 2025년까지의 창업공간 연면적 기준 수급을 분석한 결과, 2024년 후부터 창업공간 부족이 발생

공간 수급 전망

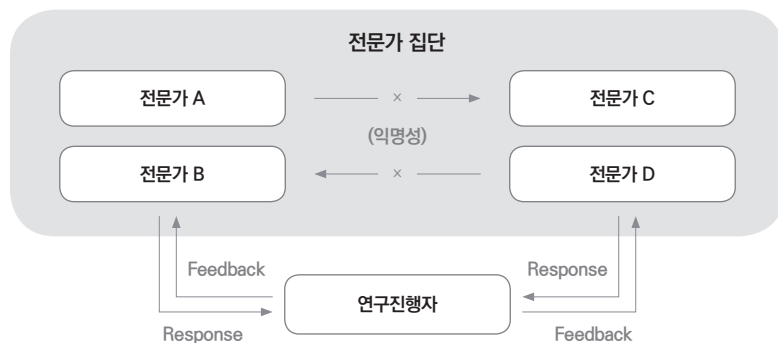
연도	실질 GRDP (백만 원)	수요 연면적(㎡)	공급 연면적(㎡)	과부족 (공급-수요)
2015	1,042,111	39,589	42,208	2,619
2016	1,089,006	42,160	57,773	15,614
2017	1,138,012	45,332	62,518	17,187
2018	1,189,222	48,646	62,518	13,872
2019	1,242,737	52,110	66,300	14,190
2020	1,298,660	55,730	66,300	10,570
2021	1,357,100	59,513	69,288	9,775
2022	1,418,169	63,465	69,288	5,822
2023	1,481,987	67,596	69,288	1,692
2024	1,548,677	71,913	69,288	-2,625
2025	1,618,367	76,424	69,288	-7,136

54) 서울시 지역내총생산 자료는 통계청(<http://kosis.kr>)에서 찾을 수 있음

③ 간편 접근법

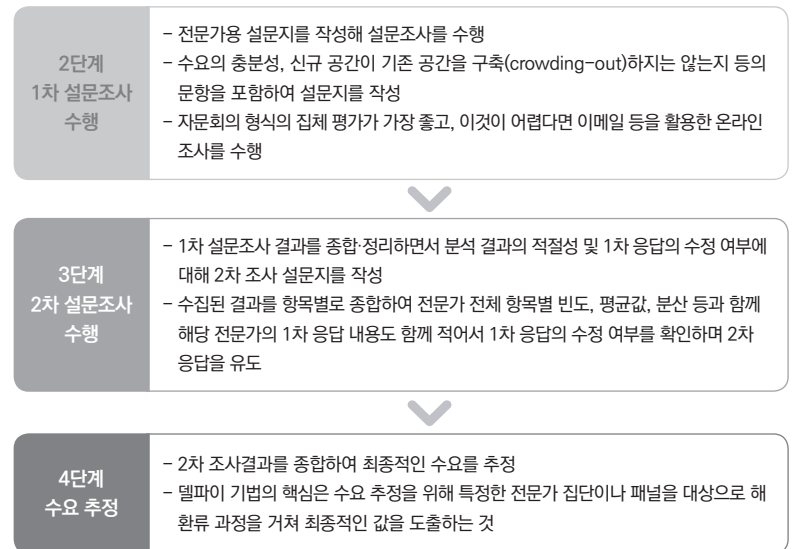
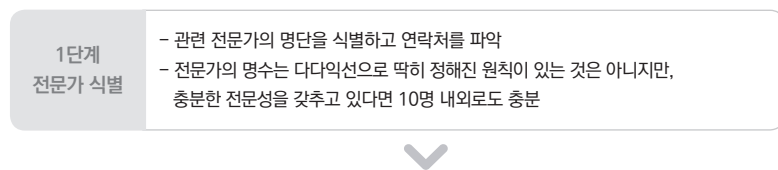
- 시간과 비용 관점에서 미시적 접근법을 적용하기 어렵고 거시적 접근을 적용할 만한 자료도 충분하지 않은 경우에는 유사사례를 분석해 수요를 추정하는 등 나름의 근거를 바탕으로 수요를 추정
- 유사한 사례의 수집도 여의치 않다면 관련 분야 전문가를 대상으로 한 델파이(Delphi) 기법의 적용을 고려
 - 델파이 기법은 1960년대 미국 Rand 연구소의 Helmer와 Dalkey, Douglas 사의 Gordon 등의 공동연구를 통해 개발된 방법론으로 전문가의 직관적인 판단을 이용하는 탐구적 기법
 - 델파이 기법은 일반적으로 미래 예측기법의 하나로 널리 알려져 있으나 실제로는 전문가 그룹을 활용하여 합의를 도출하는 경우에는 어떤 목적으로도 이용될 수 있는 기법

[그림 4-7] 델파이 기법의 특징



- 델파이 기법은 다음과 같이 4단계로 진행

[그림 4-8] 델파이 기법을 적용한 수요 추정 절차



- 델파이 방법이 전문가적 직관을 객관화된 자료로 나타내는 방법이라고 할 때 참여한 전문가의 자질이 매우 중요
 - 조사에 참여한 전문가 수준에 대한 평가는 자신이 전문가적 자질을 평가하는 자기평가(self-rating) 방식을 선호⁵⁵⁾

[표 4-34] 델파이 기법을 이용한 수요 추정의 전문가 선정 기준

1. 전문가들은 응답하는 데에 필수적인 지식을 적어도 평균적인 수준 이상으로 지니고 있어야 함
2. 조사에 참여하는 전문가들은 지리적으로 골고루 분포되어 있어야 함
3. 전문가들은 합리적이고 객관적이며 편향되지 않은 사고를 할 수 있어야 함
4. 전문가들은 조사에 열성적으로 참여해야 하며, 델파이에 소요되는 시간을 실제로 할애할 수 있어야 함

- 델파이 기법 적용 시 설문조사 예시는 다음과 같음

- 예를 들어 창업보육센터를 신설한다고 할 때, 1차 조사에서는 전문가가 판단하는 연간 입주수요가 얼마나 되는지에 대해 객관식 또는 주관식으로 질문

55) 일부 연구에서는 전문가들이 자신의 전문성을 과도하게 평가하는 경향이 있다는 보고가 있기는 하지만, 실제로 자신에 대한 신뢰감은 실제 예측력과 큰 관련성이 있기 때문에 자신의 전문성을 기초로 전문가 집단의 응답을 구하는 방법이 더 정확할 수 있다는 점이 강조. 그러나 이 방법은 전문가적 수준에 따라 소그룹을 선정하게 됨으로써 전체 조사대상의 크기가 줄어들어 오류가 커질 가능성이 있다는 단점도 지적

- 수요를 집계하기 위해서는 계급값(보기의 중간값)을 활용하며, 마지막 보기 '⑨ 50개 이상'을 선택한 경우에는 값을 선택하기 어려우므로 개방형 질문을 추가해 전문가가 판단하는 값을 직접 표시
- 설문조사 시 응답자에게 신설하는 창업보육센터에 대해 자세하게 설명을 해 주면서 신뢰성 있는 응답을 유도
- 2차 조사에서는 전문가 개인과 전체가 판단한 수요의 평균값을 제시해 주고 최종 수요를 설문

[그림 4-9] 전문가 델파이 조사 설문지 (예시)

■ 1차 조사

문1. 서울시 ○○구 □□동에 창업보육센터를 신설하고자 합니다. 최대 30개 업체의 입주가 가능한 상황입니다. 귀하는 입주를 원하는 업체가 몇 개나 있다고 생각하십니까?

- | | | |
|-----------------|-----------------|------------------|
| ① 5개 미만 | ② 5개 이상 10개 미만 | ③ 10개 이상 15개 미만 |
| ④ 15개 이상 20개 미만 | ⑤ 20개 이상 25개 미만 | ⑥ 25개 이상 30개 미만 |
| ⑦ 30개 이상 40개 미만 | ⑧ 40개 이상 50개 미만 | ⑨ 50개 이상 (개) |

■ 2차 조사

문2. 지난번 전문가 대상 1차 조사에서 전문가들이 판단한 수요의 평균값과 귀하가 판단한 수요는 다음과 같습니다.

귀하가 판단한 수요	20개 이상 25개 미만
전체 전문가가 판단한 수요의 평균값	28개

1차 조사에서 응답한 수요와 전체 전문가가 판단한 수요의 평균값을 참고해서, 귀하가 판단하는 최종적인 수요는 얼마나 되는지 적어 주십시오.

서울시 ○○구 □□동의 창업보육센터 입주수요	연간 (개)
--------------------------	------------

(2) (장비·사무실 등) 업무 지원 기능의 수요 추정

- 장비·사무실 등 업무 지원 기능 사업에 대한 수요 추정 방법은 앞서 설명한 창업 입주공간에 대한 수요 추정 방법과 유사하며⁵⁶⁾, 특히 잠재적 수요자를 대상으로 한 설문조사가 필수적
- 시설·장비별 사용료 계획을 제시한 후 이용 수요를 파악하는 설문조사 수행

① 시설·장비 수요

- 수요조사 설문지 예시는 다음과 같으며, 신규 수요와 이전 수요를 구분할 필요
- 먼저 시설·장비의 사용료 계획 보기카드를 준비하여 제시하고 설문 문항 1에서는 향후 시설·장비의 이용계획을, 문항 2에서는 해당 사업이 시행되지 않을 경우의 대처방안을 응답하도록 유도
- 해당 사업이 시행되지 않는다면 직접 시설 장비를 구축하거나 다른 시설 장비를 이용, 혹은 기타 방안으로 대처한다는 응답(보기 ①, ②, ③)은 이전 수요에 해당, 마땅한 대처방안이 없다는 응답 ④의 이용시간은 신규 수요에 해당
- 문항 1에서 응답한 시간에 보기 ④에 해당하는 비중을 곱하여 합하면 신규 수요 산정이 가능

[그림 4-10] 장비 사무실 등 업무 지원 기능에 대한 수요조사 설문지 (예시)

문1. 본 사업에서 제공되는 시설·장비에 대한 사용료 계획 <보기카드>를 참고하여, 귀사가 2019년 이후에 시설·장비를 이용할 계획에 대해 응답해 주십시오.

* 이용일수는 해당 시설·장비를 단독으로 한 해(1년) 동안 사용한 것을 기준으로 합니다. 1일은 일과 중 8시간 기준입니다. 하루 중 일부 시간 동안만 이용한다면 시간을 적어 주십시오. 이용할 의사가 없다면 0을 적으시면 됩니다.

시설·장비 이용에 대한 수요

구분	시설A	시설B	장비A	장비B
연간 이용 희망 시간 또는 일수	()시간 또는 ()일	()시간 또는 ()일	()시간 또는 ()일	()시간 또는 ()일

문2. 만약 본 사업이 시행되지 않는다면 귀사의 주된 대처방안은 어떻게 됩니까? 각 시설·장비의 총 이용시간이 '100'이라고 할 때, 각 대처방안에 대한 비중을 적어 주십시오. 반드시 한계가 '100'이 되어야 하며 해당하지 않는 방안에 대해서는 '0'을 적으시면 됩니다.

대처방안

구분	시설A	시설B	장비A	장비B
① 직접 시설·장비를 구축하겠다				
② 타 시설·장비를 사용하겠다				
③ 기타 방안으로 대처하겠다				
④ 마땅한 대처방안이 없다				
합계	100	100	100	100

56) 창업·입주 등 공간에 대한 수요 추정 방법의 수요 추정 단위는 주로 면적(㎡)이나 업무 지원 기능 공간에 대한 수요 추정 단위는 시설·장비별 이용횟수, 이용시간, 이용일수 등이 해당

② 사무실 수요

- 사무실의 수요 추정 방법은 앞서 설명한 창업·입주 등 공간에 대한 수요 추정 방법과 같으며 해당 시설 지역 내 전반적인 사무실(오피스) 수요를 이용하여 파악
 - 해당 지역에 오피스 공실이 많은 경우 임대료를 시중 가격보다 낮게 유지하면 수요는 충족되겠지만 대부분 이전 수요이며 임대료가 시중 가격보다 높다면 수요는 없을 것
 - 잠재적 수요자가 광범위하여 설문조사를 수행하기에 한계가 있는 경우에는 사무실 입지여건, 인근 오피스 공실률, 다른 시설의 연면적 대비 사무실 면적 비율 등을 고려해 사무실에 대한 수요 충족 여부를 종합적으로 판단

(3) (전시·컨벤션 등) 마케팅 지원 기능의 수요 추정

- 마케팅 지원시설은 통상 전시시설(전시장), 컨벤션시설(회의실 및 오디오리엄), 사무실, 부대시설 등의 네 가지로 구분

① 전시시설 및 컨벤션시설 수요

- 전시시설 및 컨벤션시설의 수요 추정은 '전시·컨벤션 기획사'가 전시·컨벤션 행사를 운영하는 경우와 '사업 주체'가 직접 전시회를 운영하는 경우로 구분
 - 수요자인 전시·컨벤션기획사, 참가업체 등을 대상으로 한 설문조사 필요
 - 운영 주체와 계획에 따라 구분하여 수요 추정 방법을 적용
 - 다만 두 가지 방법의 운영계획이 섞여 있는 경우에는 첫 번째 수요 추정 방법과 두 번째 수요 추정 방법을 혼합하여 적용
- 첫째, 전시·컨벤션 기획사가 전시·컨벤션 행사를 운영하는 경우 관련 기획사를 대상으로 설문조사를 수행
 - 참가업체별로 설문조사를 수행하는데 어려움이 있으므로 참가업체의 현황 및 참여 의사를 잘 파악하고 있는 전시·컨벤션 기획사를 대상으로 설문조사를 수행하여 수요 충족 여부를 파악

- 다음에 제시된 전시·컨벤션공간에 대한 수요조사 설문지 예시와 같이 설문 문항 1에서는 행사개최 의향을 묻고 개최 의향이 있는 경우 문항 2에서 이용 계획 면적과 개최희망 일수를 기재
- 문항 1에서 행사개최 의향이 없는 경우 문항 3으로 이동하여 개최 의향은 없다 하더라도 전시·컨벤션 시설의 필요성을 응답하도록 하며, ① 매우 충분 또는 ② 충분하다고 응답한 경우는 신규 수요가 아닌 이전 수요로 식별

[그림 4-11] 전시·컨벤션공간에 대한 전시·컨벤션 기획사 대상 수요조사 설문지 (예시)

문1. 본 전시·컨벤션공간은 2019년부터 운영될 예정입니다. 귀사는 본 전시·컨벤션공간을 이용하여 행사를 기획/개최할 의향이 있습니까?

① 있다 문2로 ② 없다 문3로

문2. 2019년부터 운영 예정인 본 전시·컨벤션공간 사용료(임대료) 계획 (보기카드)를 참고하여, 귀사의 본 전시·컨벤션공간 이용계획에 대해 응답해 주십시오.

전시장

이용 희망 면적(1일 기준)	연간 이용 희망 일수
()㎡/일	()일/년

회의실

이용 희망 면적 또는 참가 예상 인원(1일 기준)	연간 이용 희망 일수
()㎡ 또는 ()명	()일/년

※ 회의실은 참가 예상 인원 1명당 1.5㎡ 기준임

문3. 본 전시·컨벤션공간 건립사업이 시행되지 않는다 하더라도 2019년부터 서울시 전시·컨벤션 행사가 가능한 시설이 충분할 것이라고 생각하십니까, 아니면 부족할 것이라고 생각하십니까?

- ① 매우 충분할 것이다
 ② 충분할 것이다
 ③ 보통이다
 ④ 부족할 것이다
 ⑤ 매우 부족할 것이다

- 둘째, 전시기획사를 통하지 않고 사업 주체가 직접 전시회를 운영하는 경우에는 잠재적 참가업체를 대상으로 한 설문조사가 필요
 - 다음에 제시된 전시·컨벤션 참가업체 대상 수요조사 설문지 예시를 활용해 설문조사를 수행
 - 문항 3에서 전시·컨벤션의 필요성에 대해 ① 매우 충분 또는 ② 충분하다고 응답한 경우는 신규 수요가 아닌 이전 수요로 식별

[그림 4-12] 전시·컨벤션공간에 대한 전시·컨벤션 참가업체 대상 수요조사 설문지 (예시)

※ <보기카드>와 같이 서울시에는 본 시설과 유사한 다양한 시설이 있습니다. 이러한 점을 고려한 후, 다음의 질문에 답해 주시길 바랍니다.

문1. 2019년 이후 본 전시·컨벤션 시설에서 열리는 전시회에 참가할 의사가 있습니까?

- ① 있다 문2로 ② 없다 문3로

문2. 귀사가 전시회에 참가를 원하는 규모(1부스, 3m × 3m)는 어느 정도입니까?

참가 예상 규모	연간 참가 일수
() 부스	() 일/년

문3. 본 전시·컨벤션공간 건립사업이 시행되지 않는다 하더라도 2019년부터 서울시 전시·컨벤션 행사가 가능한 시설이 충분할 것으로 생각하십니까, 아니면 부족할 것으로 생각하십니까?

- ① 매우 충분할 것이다
 ② 충분할 것이다
 ③ 보통이다
 ④ 부족할 것이다
 ⑤ 매우 부족할 것이다

② 사무실 수요

- 사무실의 수요 추정 방법은 앞서 설명한 창업·입주 등 공간의 수요 추정 방법 또는 업무 지원 기능의 사무실 수요 추정 방법과 같으며 해당 시설 지역 내 전반적인 사무실(오피스) 수요를 이용해 수요를 파악

③ 부대시설 수요

- 부대시설은 매점 등의 지원시설로서 운영계획을 바탕으로 필요성을 판단하고 필요시 유사한 시설을 대상으로 비교하여 규모가 적절하다면 수요가 있는 것으로 간주
 - 부대시설의 규모를 고려하여 수요조사의 필요성을 판단하되, 수요조사의 실익이 크지 않을 것으로 판단되는 경우 유사사례와의 비교(설치여부, 규모 등)만으로 수요의 적정성을 판단

(4) (R&D, 컨설팅 등) 지식 지원 기능

- R&D 및 컨설팅 등 지식 지원 기능은 잠재적 수요자를 정확하게 식별하여 설문조사를 수행하는 것이 어려운 경우가 대부분이므로 수요를 직접 조사하는 데는 한계
 - R&D 사업에 대한 예비타당성조사 역시 이러한 이유로 구체적인 수요조사를 수행하기보다 전문가 자문회의 등으로 수요의 충분성을 정성적으로 판단
- R&D 및 컨설팅 등 지식 지원 기능은 수요 추정의 실익이 없으며, 중앙정부의 사업과 마찬가지로 수요를 직접 추정하기보다 관련 전문가 자문회의 등을 통해 수요의 충분성을 판단
 - R&D, 컨설팅 등 지식 지원을 하는 중앙정부의 사업 현황을 검토한 결과 지원 공모 시 경쟁률이 낮지 않으므로 R&D, 컨설팅 등 지식 지원에 대한 수요는 충분하다고 보기에 무리가 없을 것으로 판단
 - 전문가를 대상으로 한 델파이기법의 적용을 고려

편익 검토

1) 편익 검토 전제

- 편익이란 사업의 시행으로 기대할 수 있는 사회적 후생 또는 부가가치 증가를 통해 시민들이 실제로 얻는 혜택을 의미
 - 편익(benefits)이란 정(正) 또는 양(陽)의 사업 효과로 경제학에서는 편익과 경제적 가치(economic value)를 같은 의미로 사용
 - 경제적 가치란 단순히 금전적 가치를 의미하는 것이 아니므로 회계적·공학적 접근을 통해 도출된 값이 아닌 경제학 이론에 근거하여 가치를 평가
 - 이때 편익은 개별 사업자가 아니라 국가 전체적인 입장에서 접근하기 때문에 사업을 추진하는 입장에서 분석하는 수익성 평가의 수입과는 구별되며, 가격(price)이 아닌 가치(value)로 편익을 평가
- 그러나 산업 분야 투자사업은 대표적인 비정형 사업으로 사회적 후생 또는 부가가치의 증가와 같은 편익 추정에 어려움⁵⁷⁾
 - 비정형 사업은 불확실성이 높고 사업별로 차별성이 커서 효과를 정량적으로 추정하기 어려울 뿐만 아니라, 근거자료를 확보하기도 어려워 객관적인 편익 추정에 어려움이 존재
 - 이는 비정형 사업의 성과 측정이 본질적으로 어렵다는 점에 기인
 - 비정형 사업의 성과 측정 문제를 유발하는 주요 원인은 투자와 효과 간의 연관 관계 불분명, 다양한 형태의 비계량적인 효과 발생, 파급효과의 다양성, 편익 발생까지의 시차, 적합한 지표 부족 등

- 또한 비정형 사업의 산출물은 그 자체로 시장에서 거래가치를 갖지 않고 유무형의 중간재로 작용하는 경우가 대부분
- 한편 산업 분야 시설은 최근 여러 기능이 복합되는 등 시설의 기능과 형태가 빠르게 변하고 있어 편익을 시설 형태별로 구분한 기존 가이드라인 적용에도 한계
 - 기존 가이드라인에서 제시된 편익은 시설 형태별로 구분되어 있어 여러 기능이 복합되는 경향이 큰 최근 사업에 적용하기 어려우므로 추가적인 편익 산정 방법이 필요

[표 4-35] 기존 가이드라인의 산업 분야 편익 산정 방법

분류	편익 항목	편익 추정 방법
산업단지 집적효과 편익	입주기업 부가가치 창출 편익	- 기존 사업장의 이전이 아닌 신규 투자를 반영함. 설문조사 원칙 - 부가가치 창출편익 = 신규 투자율 × 매출액 × 부가가치율
	집적효과 편익	- 산업단지나 대규모 집적 시설을 입지시킬 경우 집적에 따른 집적의 경제(agglomeration) 규모를 추정 - 대규모 사업이 아니면서 수도권 대도시 지역에 소재할 경우 별도의 집적 효과보다 이미 집적된 지역에 이주하게 되므로 다른 지역보다 기업 유인 효과가 높고 신규 투자율이 높을 것으로 예상된다는 점을 고려해 편익을 추정 - 시설과 기업의 집적으로 인해 감소하는 비용을 편익으로 산정
산업 지원 시설	공공 장비	- 생산성 증가 또는 직접적 매출 증가 등을 통해 장비 이용가치를 평가하되 매출 전체가 아닌 부가가치에 해당하는 것을 기준으로 가치 증분 산정 - 대체 효과, 즉 비용 절감을 편익으로 고려하는 경우 유사시설을 이용하기 위해 소요되는 모든 비용을 계산하고 이를 같은 시설을 이용할 시 발생하는 편익으로 고려
	전시 및 컨벤션	전시시설 편익 = 운영수입 × 전시시설의 부가가치율 운영수입 = 전시시설 가동률 × 전시시설 임대료율* × 전시시설면적(㎡) × (1 - 할인율) × 365일 * 임대료율 = ㎡당 수입 (유사시설 참조)
	기업매출 증대 부가가치 창출 효과	기업들의 매출 증대로 인한 부가가치 창출 효과 = 전시 1회당 기업의 매출증가로 인한 부가가치 증대 효과(A) × 예상 전시회 개최 수 × 전시장의 매출증대 기여도

57) 한국과학기술기획평가원, 2016, 「연구개발 부문 사업의 예비타당성조사 표준지침」(제2-1판), 265쪽

분류	편익 항목	편익 추정 방법
산업문화시설		- 경쟁 상태의 민간기업에서 부과하는 유사기능 서비스에 대한 가격을 기준으로 편익을 계산
		- 이용료 전체를 편익으로 잡는 경우 비용에는 해당 서비스를 제공하기 위한 운영비나 인건비를 모두 포함
		- 비용 계산에 운영비를 포함하지 않을 경우 해당 서비스업종의 부가가치율을 매출에 적용하여 부가가치만을 편익으로 산정
		- 이 시설물 제공으로 인해 추가적으로 발생하는 수요와 해당 수요로 인해 증가하는 사회적인 부가가치를 계산하는 방식으로 편익을 산정

주: 산업단지 및 공공장비 등은 서울시 투자심사에 적용되는 건수가 많지 않을 수 있으며, 산업단지의 경우는 통상 사업비가 많이 들어 지방재정법에 따른 타당성조사를 실시해야 하는 경우가 많음. 따라서 이 연구에서는 세부적인 분석방법론보다 산정 기준 정도만 제시

자료: 서울연구원, 2012, 「서울시 투·융자심사의 경제성 분석을 위한 가이드라인 연구 I (일반지침, 문화체육, 일반 행정 및 산업)」, 166쪽

- 따라서 이 가이드라인에서는 다음과 같은 방향으로 편익을 검토
- 첫째, 산업 분야 사업의 편익 추정에는 어려움이 있으나 편익의 특징과 주체를 구분해 기존 가이드라인에 반영되지 않은 편익을 추가하여 검토
 - 산업 분야 사업의 편익 항목은 성격에 따라 크게 i) 가치창출형과 ii) 비용 절감형의 두 범주로 구분
 - 또한 수혜 주체에 따라 이용자(사업의 직접적인 수혜를 받는 기업), 사업자(서울시 또는 서울시의 역무를 위탁받은 사업자), 일반 시민으로 편익을 구분
 - 이상의 편익 특징과 주체 등을 고려해 이 가이드라인에서는 총 여덟 가지의 편익 항목을 제시
- 가치창출형 편익이란 사업으로 인해 새롭게 가치가 창출되는 것을 의미하며, 이용자 측면 편익과 사업자 측면 편익으로 구분
 - 가치창출형 편익에는 이용자 측면의 편익인 부가가치 창출 편익, 편의성/안전 제고 편익과 사업자 측면의 편익인 생산공간과 부대시설 임대료 수입 편익이 있음
- 비용절감형 편익이란 사업으로 인해 관련 비용이 감소하는 것을 의미하며, 이
 - 용자 측면 편익과 일반 시민 측면 편익으로 구분
 - 비용절감형 편익에는 이용자 측면 편익인 비용 절감 편익(임대료, 공용시설장비 이용료, 제조원가/영업비용 등의 절감 편익)과 일반 시민 측면의 편익인 피해비용 절감 편익 등이 있음

- 둘째, 이 가이드라인에서는 편익 항목을 공간 기능별로 선택할 수 있도록 하여 복합 시설들에 적용할 수 있도록 했으며, 투자 목적에 맞추어 편익을 추가로 고려할 수 있도록 수정·보완
 - 산업 분야 편익을 기능별로 ① 창업·입주 등 공간 지원 기능, ② 장비·사무실 등 업무 지원 기능, ③ 전시·컨벤션 등 마케팅 지원 기능, ④ R&D·컨설팅 등 지식 지원 기능의 네 가지로 구분
 - 편익 특징 및 주체 등을 고려해 제시된 여덟 가지의 편익 항목을 기능별 특성에 맞게 선택할 수 있도록 편익 항목을 정리
- 셋째, 수요를 신규 수요와 이전 수요를 구분하여 편익을 산정할 수 있도록 하고, 가능한 한 산정이 간편한 방식을 제시

[그림 4-13] 산업 분야 시설의 편익 항목 변화

기존 가이드라인 (시설 형태별)			개정 가이드라인 (지원 형태별)		
분류		편익 항목	구분		편익 항목
산업단지		입주기업 부가가치 창출 편익	가치 창출형	이용자 측면 편익	부가가치 창출 편익
		집적효과 편익			편의성/안전 제고 편익 (추가)
				사업자 측면 편익	생산공간 임대료 수입 편익 (추가)
산업 지원 시설	공공 장비	공용 시설 장비의 기여			부대시설 임대료 수입 편익 (추가)
			비용 절감형	이용자 측면 편익	임대료 절감 편익 (추가)
	전시 및 컨벤션	전시시설 편익			공용시설장비 이용료 절감 편익
		기업매출증대 부가가치 창출 효과			제조원가/영업비용 절감 편익 (추가)
산업문화시설 편익				일반 시민 측면 편익	피해비용 절감 편익 (추가)

[표 4-36] 산업 분야 사업의 편익 항목

구분	주체	세부 편익 항목	내용
가치 창출형	이용자 측면 편익	부가가치 창출 편익	<ul style="list-style-type: none"> - 신규 기업 유치 등을 통한 새로운 생산 활동으로 인해 창출되는 부가가치 - 매출액이 아닌 부가가치율을 적용한 부가가치만 편익 추정 대상이며 다른 기여 요소가 있다면 이를 적절하게 제외하는 것이 중요 - 또한 관련 기업 및 지원시설 등이 한군데 모이게 되어 매출액이 증대된다면 이로 인해 발생하는 부가가치 창출액을 편익으로 산정(집적으로 인한 부가가치 창출 편익)
		편익성/안전 제고 편익	<ul style="list-style-type: none"> - 교통이 편리한 공간이나 신축 공간에 입주하여 편익성이 제고되거나 항온, 항습, 후드 등 안전시설이 설치된 실험실/연구실의 공간 제공으로 안전이 제고된다면 이로 인한 편익 발생
	사업자 측면 편익	생산공간 임대료 수입 편익	<ul style="list-style-type: none"> - 생산을 위한 임대공간을 제공하는 것이 사업의 주목적일 경우 사업자 입장에서 발생하는 임대료 수입을 편익으로 산정 - 부가가치 창출 편익과 중복 산정되지 않도록 주의 - 해당 편익을 반영하는 경우, 생산공간에 소요되는 비용을 반드시 비용 항목에 포함
		부대시설 임대료 수입 편익	<ul style="list-style-type: none"> - 주차장, 매점, 회의실 등의 부대시설을 운영하고 이로 인해 수입이 발생하는 경우 임대료 수입을 편익으로 산정
비용 절감형	이용자 측면 편익	임대료 절감 편익	<ul style="list-style-type: none"> - 일반 시설보다 저렴하게 혹은 무료로 시설을 이용할 수 있게 되어 임대료가 절감된다면 그 절감액만큼 생산적인 부문에 투자해 가치를 창출할 수 있다는 관점 - 임대료 절감액을 직접 따져서 전체를 임대료 절감 편익으로 산정
		공공시설장비 이용료 절감 편익	<ul style="list-style-type: none"> - 직접 시설이나 장비를 구축하여 이용하거나 외부에서 사용료를 내고 시설이나 장비를 이용하는 경우에 비해 제공되는 시설이나 장비를 저렴하게 혹은 무료로 이용할 수 있게 됨으로써 절감되는 비용
		제조원가/영업비용 절감 편익	<ul style="list-style-type: none"> - 관련 기업 및 지원시설 등이 한군데 모이게 되면 각종 거래비용(transaction cost)이 줄어들 수 있으므로 비용절감액을 편익으로 산정
	일반 시민 측면 편익	피해비용 절감 편익	<ul style="list-style-type: none"> - 피해비용은 시민들이 입는 불편비용(inconvenience cost), 환경비용(environmental cost), 안전비용(safety cost) 등을 의미하며 산업 분야 사업이 일반 시민들에게 영향을 미치는 부분이 있다면 이를 계량화하여 반영

2) 부가가치 창출 편익 추정

(1) 부가가치 창출 편익의 개요

- 부가가치 창출 편익은 이용자의 새로운 생산 활동으로 인해 창출되는 부가가치로 산업 분야 시설 편익의 핵심 편익에 해당
 - 부가가치란 경제활동에 의해 부가된 가치이며, 부가가치율은 생산액에서 부가가치가 차지하는 비중을 의미
 - 부가가치의 사전적 의미는 ‘어떤 기업의 연간생산액은 그 전부를 기업이 만들어낸 것이 아니라 생산에 소요된 원재료, 연료, 하청기업이 납품한 부품 등 다른 기업의 생산물이 포함되어 있으므로 이것을 공제한 나머지 부분’
 - 부가가치는 재화 또는 서비스의 판매로 취득한 총 수익과 재료·설비에 지급한 금액 및 이자와의 차액, 즉 총매출액에서 재료비, 감가상각비, 이자, 보험료, 임대료 등 타인급부의 비용을 차감한 잔액
 - 특정 사업으로 인해 생산액이 늘어난다면 생산액 자체가 편익은 아니며, 늘어난 생산액에 해당하는 부가가치만 편익에 해당
- 부가가치 창출 편익은 통상 생산액에 부가가치율을 곱하여 산정하며, 부가가치율은 한국은행의 산업연관표 등에 제시된 수치를 활용
 - 산업 부문별 부가가치율 산정을 위한 정보 자료는 통계청의 산업총조사, 한국은행의 기업경영분석, 한국은행의 산업연관표 등을 이용
 - 이 중 한국은행의 산업연관표에 근거한 부가가치율은 이용이 가장 간편해 중앙정부 사업의 예비타당성조사에서도 널리 활용
- 따라서 이 가이드라인에서도 부가가치 창출 편익의 산정 시에는 가장 최근에 발표된 산업연관표 소분류 기준 부가가치율을 활용할 것을 제안
 - 가장 최근에 발표된 2014년도 산업연관표의 소분류 기준 부가가치율을 참고
 - 총투입은 총산출과 동일하며, 부가가치율은 ‘부가가치/총투입’으로 계산
 - 만약 특정 부문의 업체만 전시장을 이용하는 것이 아니라면, 여러 부문의 부가가치율을 총투입액에 대해 가중평균한 값을 사용
- 아울러 부가가치 창출 편익을 산정하기 위해서는 평가대상사업만의 기여도를 구해 곱해 주어야 하며, 평가대상사업만의 기여도는 산업 분야 기능별로 상이

(2) (창업·입주 등) 공간 지원 기능의 부가가치 창출 편익

- 창업·입주공간이 있는 시설은 입주기업의 부가가치 창출 편익이 사업추진의 가장 중요한 편익 중 하나이므로 반드시 반영할 필요
 - 서울시는 비교적 업체가 인접하여 위치하여 집적으로 인한 편익이 발생하지 않을 가능성도 있으나 집적으로 인해 입주기업의 매출액이 증가한다면 집적의 경제(agglomeration) 효과도 편익으로 고려 가능
- 부가가치 창출 편익은 매출액에 입주기업의 부가가치율과 입주기업 수를 곱하여 산정
 - 입주기업의 부가가치 창출 편익은 입주기업 한 곳당 연간 새롭게 창출한 매출액(A)에 입주기업 해당 부문의 부가가치율(B)과 입주기업 수(C)를 곱하여 산정($A \times B \times C$)
 - 집적으로 인한 입주기업의 부가가치 창출 편익은 집적으로 인해 추가로 창출된 입주기업 한 곳당 매출액(A)에 입주기업 해당 부문의 부가가치율(B)과 입주기업 수(C)를 곱하여 산정($A \times B \times C$)
- 단 입주기업의 부가가치 창출 편익은 신규 수요에 대해서만 산정하고, 집적으로 인한 부가가치 창출 편익은 신규 수요뿐 아니라 이전 수요에도 적용 가능
 - 창업·입주공간에 입주한 기업의 부가가치 창출 편익은 신규 수요에 대해서만 산정해야 하며, 이전 수요에 대해서는 편익을 미반영
 - 다만 공간 제공으로 인한 매출액 증대분이 아니라 집적으로 인한 매출 증대분의 산정이 가능하다면 추가로 부가가치 창출 편익을 산정할 수 있으며, 이 경우 신규 수요뿐만 아니라 이전 수요에 대해서도 편익의 적용이 가능
 - 창업·입주공간에 입주한 기업의 부가가치 창출 편익과 집적으로 인한 입주기업의 부가가치 창출 편익이 중복 산정되지 않도록 주의할 필요⁵⁸⁾

58) 현실적으로 두 편익을 엄밀하게 구분하는 것은 어려우며, 대부분 집적으로 인한 부가가치 창출 편익이 공간입주기업의 부가가치 창출 편익에 포함될 우려가 있음. 두 가지 편익이 개념적으로 구분된다 하더라도 신규 수요에 대해서는 집적으로 인한 부가가치 창출 편익을 공간입주기업의 부가가치 창출 편익에 포함하여 분석하고 이전 수요에 대해서만 집적으로 인한 부가가치 창출 편익을 분석하는 것이 타당

[표 4-37] (창업·입주 등) 공간 지원 기능의 부가가치 창출 편익 산정 기준

입주기업의 부가가치 창출 편익	공간입주기업 한 곳당 연간 새롭게 창출한 매출액(A) × 입주기업 해당 부문의 부가가치율(B) × 입주기업 수(C) = $A \times B \times C$
집적으로 인한 입주기업의 부가가치 창출 편익	집적으로 인해 추가적으로 창출된 입주기업 한 곳당 매출액(A) × 입주기업 해당 부문의 부가가치율(B) × 입주기업 수(C) = $A \times B \times C$

※ 지표 예시

주 1) 입주기업의 부가가치 창출 편익

- A는 「1인 창조기업 실태조사」(중소벤처기업부, 2018)의 수도권 1개 사업체당 평균 매출액 128.2백만 원 적용
- B는 한국은행의 산업연관표 부가가치율 적용
- C는 사업계획서 또는 사업제안서 등을 활용해 물리적으로 입주 가능한 기업의 수 추정

2) 집적으로 인한 입주기업의 부가가치 창출 편익

- A는 「1인 창조기업 실태조사」(중소벤처기업부, 2018)의 수도권 1개 사업체당 평균 매출액 128.2백만 원에 한국개발연구원(2009) 「대구텍스타일 Complex 건립사업 예비타당성조사 보고서」에 제시된 집적의 추가 매출액 창출 효과 12.4%를 곱한 값(15.9백만 원) 적용
- B는 한국은행의 산업연관표 부가가치율 적용
- C는 사업계획서 또는 사업제안서 등을 활용해 물리적으로 입주 가능한 기업의 수 추정

(3) (장비·사무실 등) 업무 지원 기능의 부가가치 창출 편익

- 장비·사무실 등 업무 지원 기능 이용기업의 부가가치 창출 편익 역시 이용기업 한 곳당 연간 새롭게 창출한 매출액(A)에 입주기업 해당 부문의 부가가치율(B)과 입주기업 수(C)를 곱하여 산정($A \times B \times C$)
- 이 편익 역시 신규 수요에 대해서만 산정해야 하며, 이전 수요에 대해서는 부가가치 창출 편익을 산정해서는 안 됨

[표 4-38] (장비·사무실 등) 업무 지원 기능 이용기업의 부가가치 창출 편익 산정 기준

(장비·사무실 등) 업무 지원 기능 이용기업의 부가가치 창출 편익	(장비·행정 등) 업무 지원 기능 이용기업 한 곳당 연간 새롭게 창출한 매출액(A) × 이용기업 해당 부문의 부가가치율(B) × 이용기업 수(C) = $A \times B \times C$
--------------------------------------	---

※ 지표 예시

주 1) (장비·사무실 등) 업무 지원 기능 이용기업의 부가가치 창출 편익

- A는 「1인 창조기업 실태조사」(중소벤처기업부, 2018)의 수도권 1개 사업체당 평균 매출액 128.2백만 원에 「4+9 시도 지역산업진흥사업 성과분석」(산업연구원·과학기술정책연구원·포스코경영연구소, 2007)의 이용기업 매출액 추가 효과 집적의 추가 매출액 창출효과 1.9%를 곱한 값(2.4백만 원)을 적용
- B는 한국은행 산업연관표 부가가치율 적용
- C는 사업계획서 또는 사업제안서 등을 활용해 물리적으로 입주 가능한 기업의 수를 추정

(4) (전시·컨벤션 등) 마케팅 지원 기능의 부가가치 창출 편익

- 전시·컨벤션 등 마케팅 지원 기능의 부가가치 창출 편익은 크게 ① 전시회 개최에 따른 부가가치 창출과 ② 전시회 참가에 따른 부가가치 창출로 구분

① 전시회 개최에 따른 부가가치 창출

- 전시회 개최에 따른 부가가치 창출 편익은 주체에 따라 전시업체가 개최하는 경우와 사업 주체가 개최하는 경우로 구분
- 전시업체가 전시회를 개최하는 경우 전시업체의 부가가치 창출 편익은 전시회 1회당 전시업체의 전시회 운영수입(A)에 전시산업의 부가가치율(B)과 연간 예상 전시회 개최 수(C)를 곱하여 산정($A \times B \times C$)
- 사업 주체가 전시회를 개최하는 경우에는 전시장 임대료 수입 편익을 산정하며, 이는 전시회 1회당 임대료 수입(A)에서 전시회 1회당 제경비(B)를 제한 금액에 연간 예상 전시회 개최 수(C)를 곱하여 산정($(A-B) \times C$)

② 전시회 참가에 따른 부가가치 창출

- 전시회 1회당 1기업의 전시회를 통한 순매출 발생액(A)에 참가업체 해당 부문의 부가가치율(B)과 예상 참여업체 수(C)를 곱한 금액에서 전시회 1회당 주최측 지출액(D)을 제한 후, 연간 예상 전시회 개최 수(E)와 전시장의 매출 기여도(F)를 곱하여 산정($[(A \times B \times C) - D] \times E \times F$)

- 전시업체 부가가치 창출 편익 및 참가업체 부가가치 창출 편익은 신규 수요에 대해서만 발생하며 이전 수요에 대해서는 미발생
- 다만 서울시는 전시장에 대한 수요가 공급을 초과하는 상황이므로 전시업체 및 참가업체의 수요를 전부 신규 수요로 간주해도 무방

[표 4-39] 전시회 개최에 따른 부가가치 창출 편익 산정 기준

(전시업체가 개최) 전시업체의 부가가치 창출 편익	전시회 1회당 전시업체의 전시회 운영수입(A) × 전시산업의 부가가치율(B) × 연간 예상 전시회 개최 수(C) = $A \times B \times C$
(사업 주체가 개최) 전시장 임대료 수입 편익	(전시회 1회당 임대료 수입(A) - 전시회 1회당 제경비(B)) × 연간 예상 전시회 개최 수(C) = $(A - B) \times C$

※ 지표 예시

주 1) (전시업체가 전시회를 개최하는 경우) 전시업체의 부가가치 창출 편익

- A = 전시장 임대료(원/일) × 전시회 1회당 개최일 수(일)
- B = 전시산업의 2014년 부가가치율 58.56%
- C = 수요 추정을 통해 파악한 전시회 예상 개최횟수

2) (사업주체가 전시회를 개최하는 경우) 전시장 임대료 수입 편익

- A = 전시장 임대료(원/㎡/일) × 전시장 면적(㎡) × 전시회 1회당 개최일 수(일)
- B = 직접 산정하되, 산정이 어려우면 ($A \times (1 - 0.5856)$)으로 산정
- C = 「SETEC 일대 복합개발사업 타당성 및 적격성조사」(서울연구원, 2017)의 113(회/년) 적용

[표 4-40] 전시회 참가에 따른 부가가치 창출 편익 산정 기준

전시회 참가에 따른 참가업체 부가가치 창출 편익	[(전시회 1회당 1기업의 전시회를 통한 순매출 발생액(A) × 참가업체 해당 부문의 부가가치율(B) × 예상 참여업체 수(C)) - 전시회 1회당 주최측 지출액(D)] × 연간 예상 전시회 개최 수(E) × 전시장의 매출기여도(F) = $[(A \times B \times C) - D] \times E \times F$
----------------------------------	---

※ 지표 예시

주 1) 전시행사 참가업체의 부가가치 창출 편익

- A = 「SETEC 일대 복합개발사업 타당성 및 적격성조사」(서울연구원, 2017)의 1회 1기업당 37.47백만 원 적용
- B = 「SETEC 일대 복합개발사업 타당성 및 적격성조사」(서울연구원, 2017)의 48.27% 적용
- C = 「SETEC 일대 복합개발사업 타당성 및 적격성조사」(서울연구원, 2017)의 SETEC 전시장 면적(54,931㎡) 93.2개 업체 정보를 참고해 전시장 면적 100㎡당 1.7개 업체 적용
- D = 「SETEC 일대 복합개발사업 타당성 및 적격성조사」(서울연구원, 2017)의 SETEC 전시장 면적(54,931㎡) 1회당 주최측 지출액 23.8백만 원(2015년 기준) 정보를 참고해 면적과 물가에 대해 보정한 값 적용
- E = 「SETEC 일대 복합개발사업 타당성 및 적격성조사」(서울연구원, 2017)의 113(회/년)을 적용
- F = 「SETEC 일대 복합개발사업 타당성 및 적격성조사」(서울연구원, 2017)의 10.64% 적용

(5) (R&D, 컨설팅 등) 지식 지원 기능의 부가가치 창출 편익

- R&D, 컨설팅 등 지식 지원 기능의 부가가치 창출 편익은 R&D, 컨설팅 등 지식 지원 기능 이용으로 인해 새롭게 발생한 매출액(A)에 R&D 기여도(B)와 본 사업 기여도(C), 사업화 성공률(D), 이용기업 해당 부문의 부가가치율(E)의 곱으로 산정($A \times B \times C \times D \times E$)
 - R&D 경제성장 기여도(B)는 '제3차 과학기술기본계획'(국가과학기술심의회, 2013.7)에 제시된 R&D 경제성장 기여도 35.4% 등을 참고
 - 본 사업 기여도(C)는 매출이 발생하기 위해 R&D, 컨설팅 등 지식 지원 기능 외에 다른 기여 요소가 있다면 그만큼을 차감하고 남은 지식 지원 기능만의 기여도를 의미하며, 특별하게 다른 기여 요소가 없다면 100%를 적용
 - 사업화 성공률(D)은 서울시 및 산하기관에서 기시행한 지식 지원 기능의 혜택을 받은 기업 중 매출액이 발생하는 기업의 비중으로 대체가능
- R&D, 컨설팅 등 지식 지원 기능의 부가가치 창출 편익은 수요 전체에 적용
 - 신규 수요와 이전 수요로 구분하는 것이 적절하나 R&D, 컨설팅 등 지식 지원 기능에 대한 수요를 모두 신규 수요로 봐도 무리가 없을 것으로 판단

[표 4-41] (R&D·컨설팅 등) 지식 지원 기능의 부가가치 창출 편익 산정 기준

R&D 직접지원의 부가가치 창출 편익	R&D 직접지원으로 인해 새롭게 발생한 부가가치(A) × R&D 기여도(B) × 본 사업 기여도(C) × 사업화 성공률(D) = $A \times B \times C \times D$
컨설팅 등 지식 지원 기능 이용기업의 부가가치 창출 편익	1개 기업당 매출액(A) × 컨설팅 등 지식 지원 기능의 매출 기여도(B) × 이용기업의 부가가치율(C) × 이용기업 수(D) = $A \times B \times C \times D$

※ 지표 예시

주 1) R&D 직접지원의 부가가치 창출 편익

- A = 「경남 로봇랜드 조성사업 예비타당성조사 보고서」(한국개발연구원, 2008)에 제시된 부가가치 창출액인 R&D 지원액의 94%로 산정
- B = 「제3차 과학기술기본계획」(미래창조과학부, 2013)에 제시된 35.4% 활용
- C = 특별하게 다른 기여 요소가 없다면 100% 적용
- D = 중소벤처기업부가 발표한 '최근 5년간 R&D 지원 현황(2018)'의 사업화 성공률 48.1% 적용

주 2) 컨설팅 등 지식 지원 기능 이용기업의 부가가치 창출 편익

- A = 「모바일 융합공간 조성 타당성조사」(서울연구원, 2014)의 1개 기업당 1,827백만 원 적용
- B = 「모바일 융합공간 조성 타당성조사」(서울연구원, 2014)의 46.5% 적용
- C = 한국은행의 산업연관표 부가가치율 적용
- D = 수요예측 결과를 적용

3) 기타 가치창출 편익 추정

(1) 편의성/안전 제고 편익

- 입주기업이 교통이 편리한 공간이나 신축 공간에 입주하여 편의성이 높아지거나 항온, 항습, 후드 등 안전시설이 설치된 실험실/연구실 공간 제공으로 안전성이 높아진다면 이를 편익으로 산정
 - 이 편익은 편의성/안전성에 변화가 있는 이전 수요에만 발생하며 신규 수요에는 미발생
 - 교통이 더 불편해졌거나 더욱 위험해졌다면 부(-) 편익이 발생
- 교통 편의성 제고 편익은 교통비용의 절감분과 시간 단축에 따른 시간가치를 반영
 - 교통비용 절감분에는 2017년 기준 승용차 속도 40km/h일 때의 유류비, 엔진오일비, 타이어마모비, 유지관리비, 감가상각비의 합계인 96.36(원/km)을 거리에 반영
 - 시간가치에는 승용차로 이용 시 수도권 기준 1인당 시간가치인 9,748(원/h)을 적용⁵⁹⁾
- 신축건물 입주로 인한 편의성 제고 편익은 다른 신축건물의 평균적인 임대료와 기존에 내던 임대료의 차이로 산정
- 안전 제고 편익은 안전사고 피해액에 시설 개선 등으로 기대할 수 있는 안전사고 감소율을 곱하여 산정

[표 4-42] 편의성 제고 편익 산정 기준

교통 편의성 제고 편익	교통비용의 절감분 + 교통 시간이 단축되는 것과 관련된 시간가치 = 자가용 이용에 대해서만 산정된 차량운행비 절감액 + 자가용 이용시간이 감소하는 것에 대한 시간가치 = [단축된 거리(km) × 296.36(원/km)] + [단축된 시간(h) × 9,748(원/h)]
신축건물 편의성 제고 편익	다른 신축건물의 평균적인 임대료 - 기존에 내던 임대료
안전 제고 편익	안전사고 피해액 × 안전사고 감소율

59) 한국개발연구원, 2018, 「2018년도 예비타당성조사 제3차 착수회의 자료집」

(2) 생산공간 임대료 수입 편익

- 사업의 주목적이 생산을 위한 임대공간을 제공하는 경우 사업자 입장에서 발생하는 임대료 수입을 편익으로 고려
- 단 임대료 수입 편익과 부가가치 창출 편익이나 비용 절감 편익 등을 함께 산정한다면 중복 산정이므로, 중복되지 않도록 주의
 - 임대공간에 입주하는 기업이 누리는 다른 편익을 산정하지 않은 경우에 한해 임대료 수입을 편익으로 반영하며, 임대료 수입 금액 전체를 편익으로 반영하되 임대료 발생하는 운영비도 경제성 분석의 비용 항목에 반영
 - 만약 운영비가 비용에 반영되지 않는다면 임대료 수입 편익은 임대료 수입 전체가 아닌 제정비를 차감하여 반영

(3) 부대시설 임대료 수입 편익

- 주차장, 매점, 회의실 등 부대시설을 운영해 수입이 발생한다면 이를 편익으로 산정
 - 이때 부대시설 임대료 발생하는 운영비는 경제성 분석 시 비용 항목에 적절하게 반영
 - 만약 운영비가 비용 추정 시 반영되지 않는다면 임대료 수입 편익은 임대료 수입 전체를 반영해서는 안 되며 제정비 차감이 필요
- 주차장은 정기주차와 일반주차로 구분해 운영한다면 주차장 운영수입도 정기주차와 일반주차로 구분하여 산정
 - 예를 들어 주차장을 무료로 운영한다면 주차장 이용 수요를 파악한 후 인근 공영주차장 주차요금 수준만큼을 이용자 측면의 편익으로 반영 가능
 - 회의실을 무료로 운영한다면 회의실 이용 수요를 파악한 후 인근 회의실 이용요금 수준만큼을 반영해 이용자 측면의 편익에 추가

4) 비용절감형 편익 추정

(1) 임대료 절감 편익

- 일반 시설보다 저렴하게 혹은 무료로 시설을 이용할 수 있게 되어 임대료가 절감된다면 그 절감액만큼 생산적인 부문에 투자해 가치를 창출할 수 있다는 점에서 임대료 절감 편익을 반영
 - 비용 절감분을 다른 생산적인 부문에 투자하면 최소한 비용 절감분만큼의 새로운 가치가 창출될 수 있다는 관점에서 비용 절감분 전체를 편익으로 인정
 - 이미 시설을 운영 중인 사업의 경우 과거 투자비를 반영해서는 안 되며 운영비 측면에서 미래의 실제 비용 절감분과 기존 시설에 대한 미래의 재투자비 절감분만을 산정
- 임대료 절감 편익은 신규 수요뿐만 아니라 이전 수요에 대해서도 발생
 - 시중의 임대료보다 저렴하다면 시중 임대료 수준과 해당 시설 임대료와의 차이를 임대료 절감 편익으로 반영하고, 해당 시설의 임대료가 무료라면 인근지역의 임대료 수준을 임대료 절감 편익으로 반영 가능
 - 이전 수요라면 기존 임대료와 해당 시설의 임대료의 차이를 편익으로 반영
- 단 이용자 측면에서 임대공간으로 인한 부가가치 창출 편익을 반영했다면 이용자 측면의 임대료 절감 편익은 반영하면 안 되며, 중복 산정에 주의할 필요

[표 4-43] 임대료 절감 편익 산정 기준

신규 수요에 대한 임대료 절감 편익	(임대료가 무료인 경우) 시중 임대료 수준 (임대료가 있는 경우) 시중 임대료 - 해당 시설의 임대료
이전 수요에 대한 임대료 절감 편익	기존 임대료 - 해당 시설의 임대료

(2) 공용시설장비 이용료 절감 편익

- 현재 시설 또는 장비를 직접 구축하여 이용하거나 외부에서 사용료를 내고 이용하고 있지만 해당 사업으로 시설이나 장비를 저렴하게 혹은 무료로 이용할 수 있어 비용이 절감된다면 이러한 비용을 장비 이용료 절감 편익으로 반영
- 공용시설장비 이용료 절감 편익은 임대료 절감 편익과 마찬가지로 신규 수요뿐만 아니라 이전 수요에 대해서도 발생

- 신규 수요에 대해서는 시중 이용료에서 해당 시설의 공용시설장비 이용료를 뺀 만큼을 편익으로 반영
- 이전 수요는 기존 이용료에서 해당 시설의 공용시설장비 이용료를 뺀 만큼을 편익으로 반영

[표 4-44] 공용시설장비 이용료 절감 편익 산정 기준

(신규 수요에 대한) 공용시설장비 이용료 절감 편익	(이용료가 무료인 경우) 시중 이용료 수준 (이용료가 있는 경우) 시중 이용료 - 평가 대상 공용시설장비 이용료
(이전 수요에 대한) 공용시설장비 이용료 절감 편익	기존 이용료 - 평가 대상 공용시설장비 이용료

(3) 제조원가/영업비용 절감 편익

- 관련 기업 및 지원시설 등이 한군데 모이게 되면 각종 거래비(transaction cost)가 줄어들 수 있으므로 이러한 비용절감액을 편익으로 반영
 - 신규 수요나 이전 수요 모두 집적으로 인한 비용 절감 효과의 수혜자이므로 집적으로 인한 비용 절감 편익은 신규 수요 및 이전 수요 모두 발생
- 정확한 비용절감액을 산정하기 위해서는 잠재적 수요자들을 대상으로 한 설문 조사나 공학적·회계적으로 비용을 산정하는 방식을 이용
 - 설문조사 시 다른 시설을 이용할 때의 생산비용과 해당 시설을 이용할 때의 생산비용에 대해 질문하여 비용절감률을 산정
 - 그러나 비용절감률 산정에 필요한 정보인 '해당 시설을 이용할 때의 생산비용'은 응답이 어려울 수 있으므로, 다른 시설을 이용할 때의 생산비에 특정한 비용 절감률을 곱하여 편익을 산정

[표 4-45] 제조원가/영업비용 절감 편익 산정기준

제조원가/영업비용 절감 편익	다른 시설을 이용할 때의 생산비용(A) × 비용절감률(B) = A×B
-----------------	--

※ 지표 예시

주 1) 집적으로 인한 비용 절감 편익

- A는 다른 시설을 이용할 때의 생산비용
- B는 「디지털방송콘텐츠 클러스터 건립사업 예비타당성조사 보고서」(한국개발연구원, 2009)에 제시된 집적으로 인한 비용절감효과 12.5%를 적용

(4) 피해비용 절감 편익

- 피해비용(damage cost)은 일반 시민들이 입는 불편비용(inconvenience cost), 환경비용(environmental cost), 안전비용(safety cost) 등을 의미하며, 산업 분야 사업이 시민들에게 영향을 미치는 부분이 있다면 이를 계량화하여 반영 필요
 - 예를 들어 R&D, 컨설팅 등 지식 지원 기능 중 환경 R&D 지원으로 인해 서울시의 대기질이 개선된다면 이로 인한 대기오염 피해비용 절감 편익을 사업의 편익으로 반영 가능
- 이상의 편익을 산업 분야 기능별로 요약 정리한 표는 다음과 같음
 - 다만 이러한 분류는 편익 산정의 단순화를 위해 작성된 것이므로 실제 평가 사업의 성격에 맞추어 적절하게 편익 항목을 취사선택할 필요가 있으며 필요에 따라 편익 항목을 추가하는 것도 고려

[표 4-46] 산업 분야 사업의 편익 산정 방법

세부 편익 항목			편익 추정 방법
가치 창출형	이용자 측면	부가가치 창출 편익	1) (창업·입주 등) 공간 지원 기능의 부가가치 창출 편익 • 입주기업의 부가가치 창출 편익 = 공간입주기업 한 곳당 연간 새롭게 창출한 매출액(A) × 입주기업 해당 부문의 부가가치율(B) × 입주기업 수(C) = A×B×C • 집적으로 인한 입주기업의 부가가치 창출 편익 = 집적으로 인해 추가로 창출된 입주기업 한 곳당 매출액(A) × 입주기업 해당 부문의 부가가치율(B) × 입주기업 수(C) = A×B×C
			2) (장비·사무실 등) 업무 지원 기능 시설의 부가가치 창출 편익 = 이용기업 한 곳당 연간 새롭게 창출한 매출액(A) × 이용기업 해당 부문의 부가가치율(B) × 이용기업 수(C) = A×B×C

세부 편익 항목			편익 추정 방법
가치 창출형	이용자 측면	부가가치 창출 편익	3) (전시·컨벤션 등) 마케팅 지원 기능의 부가가치 창출 편익 ① 전시회 개최에 따른 부가가치 창출 <ul style="list-style-type: none"> (전시업체가 전시회를 개최하는 경우) 전시업체의 부가가치 창출 편익 = 전시회 1회당 전시업체의 전시회 운영수입(A) × 전시산업의 부가가치율(58.56%)(B) × 연간 예상 전시회 개최 수(C) = A×B×C (사업 주체가 전시회를 개최하는 경우) 전시장 임대료 수입 편익 = (전시회 1회당 임대료 수입(A) - 전시회 1회당 제경비(B)) × 연간 예상 전시회 개최 수(C) = (A-B)×C ② 전시회 참가에 따른 부가가치 창출 <ul style="list-style-type: none"> 전시행사 참가업체의 부가가치 창출 편익 = [(전시회 1회당 1기업의 전시회를 통한 순매출 발생액(A) × 참가업체 해당 부문의 부가가치율(B) × 예상 참여업체 수(C)) - 전시회 1회당 주최측 지출액(D)] × 연간 예상 전시회 개최 수(E) × 전시장의 매출 기여도(F) = [(A×B×C)-D]×E×F
			4) (R&D, 컨설팅 등) 지식 지원 기능 이용기업의 부가가치 창출 편익 <ul style="list-style-type: none"> R&D 직접지원의 부가가치 창출 편익 = R&D 직접지원으로 인해 새롭게 발생한 부가가치(A) × R&D 기여도(B) × 본 사업 기여도(C) × 사업화 성공률(D) = A×B×C×D 컨설팅 등 지식 지원 기능 이용기업의 부가가치 창출 편익 = 1개 기업당 매출액(A) × 컨설팅 등 지식 지원 기능의 매출 기여도(B) × 이용기업의 부가가치율(C) × 이용기업 수(D) = A×B×C×D
	사업자 측면	편익성/안전제고 편익	<ul style="list-style-type: none"> 교통 편의성 제고 편익 = 교통비용의 절감분 + 교통 시간이 단축되는 것과 관련된 시간가치 = 자가용 이용 차량운행비 절감액 + 자가용 이용시간 감소에 대한 시간가치 = [단축 거리(km)×296.36(원/km)] + [단축 시간(h)×9,748(원/h)] 신축건물 편의성 제고 편익 = 다른 신축건물의 평균 임대료 - 기존에 내던 임대료
		생산공간 임대료 수입 편익 부대시설 임대료 수입 편익	- 사업자 입장에서 발생하는 임대료 수입을 편익으로 산정 - 단 임대공간에 입주기업에 대해 부가가치 창출 편익이나 비용 절감 편익 등을 산정했다면 임대료 수입 편익을 미반영(중복 산정되지 않도록 주의) - 임대료 발생하는 운영비는 경제성 분석에서 비용 항목에 반영 - 주차장, 매점, 회의실 등의 부대시설을 운영하고 이로 인해 수입이 발생하는 경우 임대료 수입을 편익으로 산정 - 이때 부대시설 임대료 발생하는 운영비는 경제성 분석에서 비용 항목에 반영

세부 편익 항목			편익 추정 방법
비용 절감형	이용자 측면	임대료 절감 편익	<ul style="list-style-type: none"> 신규 수요에 대한 임대료 절감 편익 = (임대료가 무료인 경우) 시중 임대료 수준 = (임대료가 있는 경우) 시중 임대료 - 해당 시설의 임대료 이전 수요에 대한 임대료 절감 편익 = 기존 임대료 - 평가 대상 시설의 임대료
		공공시설장비 이용료 절감 편익	<ul style="list-style-type: none"> 신규 수요에 대한 공공시설장비 이용료 절감 편익 = (이용료가 무료인 경우) 시중 이용료 수준 = (이용료가 있는 경우) 시중 이용료 - 평가 대상 공공시설장비 이용료 이전 수요에 대한 공공시설장비 이용료 절감 편익 = 기존 이용료 - 평가 대상 공공시설장비 이용료
		제조원가/영업비용 절감 편익	<ul style="list-style-type: none"> 집적에 따른 제조원가/영업비용 절감 편익 = 다른 시설을 이용할 때의 생산비용 × 비용절감률 법률, 회계, 컨설팅 관련 비용 등의 절감 비용은 해당 비용이 생산비용에 포함되었는지 여부를 검토해 추가적인 비용 절감이 기대되는 경우 편익 반영
	일반 시민 측면	피해비용 절감 편익	<ul style="list-style-type: none"> 피해비용(damage cost)은 일반 시민들이 입는 불편비용(inconvenience cost), 환경비용(environmental cost), 안전비용(safety cost) 등을 의미하며, 산업 분야 사업이 일반 시민들에게 영향을 미치는 부분이 있다면 이를 계량화하여 반영

[표 4-47] 산업 분야 사업의 편익 적용

구분	세부 편익 항목		① (창업·입주 등) 공간 지원 기능		② (장비·사무실 등) 업무 지원 기능		③ (전시·컨벤션 등) 마케팅 지원 기능		④ (R&D·컨설팅 등) 지식 지원 기능	
			신규	이전	신규	이전	신규	이전	신규	이전
가치 창출형	이용자 측면 편익	부가가치 창출 편익	○	-	○	-	○	-	○	-
		편익성/안전 제고 편익	-	○	-	○	-	○	-	○
	사업자 측면 편익	생산공간 임대료 수입 편익	○	○			○	○		
		부대시설 임대료 수입 편익	○	○	○	○	○	○		
비용 절감형	이용자 측면 편익	임대료 절감 편익	○	○						
		공공시설장비 이용료 절감 편익			○	○				
		제조원가/영업 비용 절감 편익	○	○	○	○			○	○
	일반 시민 측면 편익	피해비용 절감 편익							○	○

재무성 및 경제성 분석 검토

- 산업 분야 투자사업의 재무성·경제성 분석 검토 기준은 일반지침 기준을 적용
- 다만 경제성 분석 시 운영기간 종료시점에 장비의 내구연한이 남은 경우 장비의 잔존가치를 반영
 - 운영 종료시점에 존재하는 연구 장비에 대해서도 잔존가치를 반영
 - 잔존가치 추정 대상이 되는 장비의 경제적 가치는 장비의 최초 구입가격과 동일하다고 가정하고 해당 장비의 내용연수에 따른 감가상각을 적용해 잔여 연수에 대한 잔존가치를 산출
 - 산출된 잔존가치는 분석기간 최종 연도의 비용에서 공제
 - 감가상각법으로는 주로 정액법이 사용되며 장비 특성에 따라 정률법을 적용 가능
- 장비 구입 사업은 경제성 분석 시 적용되는 운영기간으로 30년을 적용하는 일반 투자사업과 달리, 장비의 수명(내구연한)을 운영기간으로 설정하여 분석
- 한편 산업 분야 투자사업의 대부분은 수익이 크지 않으므로 재무적 타당성 보다는 경제적 타당성이 중요
 - 재무성 분석은 운영기간 중 공공재원의 투입 규모를 검토하기 위하여 수행
 - 무리하게 수익사업을 계획하거나 지나치게 낙관적으로 수입을 평가할 경우 운영단계에서 재원조달에 어려움
 - 특히 산업 분야 투자사업의 경우 운영단계에 소요되는 비용이 큰 만큼 운영 단계에서의 재원 분담 계획을 명확히 할 필요
 - 반면 경제성 분석은 투자 대비 사회적 편익을 판단하는 도구인 만큼 보다 효율적인 사업 추진을 위하여 철저히 검토할 필요

[표 1-1] 서울시 투자심사 가이드라인(개정판) 사업 분야 분류	15	[표 2-28] 일반행정 분야 비용 검토 가이드라인의 주요 쟁점	66
[표 1-2] 서울시 투자심사 경제성 분석 가이드라인(기존) 현황	16	[표 2-29] 일반행정 분야 시설의 공사비 단가 적용 (예시)	67
[표 1-3] 연구 수행 방법	21	[표 2-30] 복합청사 공사비 단가 산정 기준 적용 (예시)	70
[표 2-1] 행정 분야 사업의 예시	24	[표 2-31] 공사 조건별 계수산정 집계표 (공공청사)	72
[표 2-2] 서울시 일반행정 분야 투자심사 의뢰 및 센터 검토 사업	26	[표 2-32] 공공청사 가이드라인 공사비 단가 적용 시점 기준 (예시)	74
[표 2-3] 서울시 일반행정 분야 투자심사 사업 유형별 구분	26	[표 2-33] 보상비 산정 우선순위 및 공유재산가격 산정 방법	75
[표 2-4] 서울시 일반행정 분야 투자심사 사업 신규/이전 사업 구분	27	[표 2-34] 건축물 종별 구분	76
[표 2-5] 서울시 일반행정 분야 투자심사 사업의 시설 복합화 여부	27	[표 2-35] 운영비 항목 유형화에 따른 제안 항목 설정	79
[표 2-6] 서울시 일반행정 분야 사업의 투자심사 결과	28	[표 2-36] 공공청사 사업의 시행 및 미시행 대안 설정	84
[표 2-7] 서울시 일반행정 분야 사업의 센터 타당성검토 결과	29	[표 2-37] 공공청사 이전 사업의 경제성 분석용 비용	85
[표 2-8] 서울시 일반행정 분야 투자사업에 대한 센터 타당성검토 주요 의견	30	[표 2-38] 공공청사 이전 사업의 경제성 분석용 편익	86
[표 2-9] 공공청사 공간별 구분 범위	32	[표 2-39] 공공청사 이전 사업의 경제성 분석용 비용 및 편익	86
[표 2-10] 서울시 일반행정 분야 투자사업 중 자치기반 강화 사업 수행 건수	32	[표 2-40] 공공청사 사업의 편익 항목	87
[표 2-11] 일반행정 분야 사업계획 검토 가이드라인의 주요 쟁점	36	[표 2-41] 임대료 절감 편익 산정 기준	88
[표 2-12] 공공청사 사업 수요·공급 흐름 및 전망 분석·작성 (예시)	38	[표 2-42] 리모델링비 절감 및 유지보수비 절감 편익 산정 기준	90
[표 2-13] 공공청사 사업 수요·공급 지표에 의한 사업의 필요성 분석·작성 (예시)	40	[표 2-43] 기존 청사 매각/임대 편익 산정 우선순위	91
[표 2-14] 사업의 시급성 구분	41	[표 2-44] 임차 청사 비용 절감 편익 산정 방법	91
[표 2-15] 일반행정 분야 투자사업의 법적 근거	42	[표 2-45] 주민 접근성 향상 편익 산정 기준	93
[표 2-16] 국공립어린이집 투자사업의 법적 근거	43	[표 2-46] 부대시설 및 복합시설 편익 산정 기준	94
[표 2-17] 일반행정 분야 관련 계획	44	[표 2-47] 어린이집 이용 편익 산정 기준	96
[표 2-18] 어린이집 부지 관련 법률	48	[표 2-48] 어린이집 이용 편익 산정 (예시)	96
[표 2-19] 지방자치단체의 분청 및 의회 청사의 기준면적	50	[표 3-1] 공공주택 분야 사업의 예시	102
[표 2-20] 자치구 청사 표준 설계면적 기준 (예시)	50	[표 3-2] 공공임대주택 정의	102
[표 2-21] 동청사 설계면적기준	54	[표 3-3] 향후 5년간 공적 임대주택 공급계획	103
[표 2-22] 도서관의 종류별 시설 및 도서관 자료의 기준	56	[표 3-4] 서울시 공공주택 분야 투자심사 의뢰사업 유형 검토 (공공주택 분야)	105
[표 2-23] 부설주차장의 설치 대상 시설물 종류 및 설치기준	56	[표 3-5] 서울시 공공주택 분야 투자사업의 투자심사 결과	106
[표 2-24] 청사취득 및 배정면적기준 중 사무실 면적	57	[표 3-6] 서울시 공공주택 분야 투자사업의 센터 타당성검토 결과	107
[표 2-25] 청사시설 기준표	58	[표 3-7] 서울시 공공주택 분야 투자사업에 대한 타당성검토 주요 의견	107
[표 2-26] 청사 리모델링 분석보고서 (예시)	60	[표 3-8] 서울시 공공주택 재고 변화	109
[표 2-27] 공공청사와 관련된 디자인 가이드라인 요소	63	[표 3-9] 공공주택 분야 사업계획 검토 가이드라인 주요 쟁점	112

[표 3-10] 공공주택 분야 수요 흐름 및 전망 분석·작성 (예시)	114	[표 4-14] 산업 분야 수요·공급 지표에 의한 사업의 필요성 분석 (예시)	167
[표 3-11] 공공주택 분야 관련 법률	115	[표 4-15] 산업 분야 투자사업의 법적 근거 주요 사례	168
[표 3-12] 공공주택 분야 관련 상위 계획 (예시)	116	[표 4-16] 산업 분야 투자사업의 상위 계획 주요 사례	170
[표 3-13] 가구 구성별 최저 주거면적 및 용도별 방의 개수	119	[표 4-17] 서울시 산업 분야 투자사업의 투자심사 결과 중 부지 언급 사례	171
[표 3-14] 실험 최소 규격과 최소 주거면적	120	[표 4-18] 산업단지 지원시설 배치기준	172
[표 3-15] 개실 수 결정과 커뮤니티공간	120	[표 4-19] 산업 분야 투자사업의 시설별 규모 산정 기준	173
[표 3-16] 공간 구분에 따른 위계 및 최소 기준	121	[표 4-20] 산업 분야 투자사업 적정 시설 규모 검토 (예시)	174
[표 3-17] 공공주택 분야 비용 검토 가이드라인 주요 쟁점	123	[표 4-21] DMC 첨단산업센터 및 산학협력연구센터 비교	175
[표 3-18] 공공주택 분야 건축비 산정 기준	125	[표 4-22] 투자심사 결과 중 장비 관련 주요 지적사항	176
[표 3-19] 사회주택 신축 및 리모델링 공사비 단가	125	[표 4-23] 산업 분야 비용 검토 가이드라인 주요 쟁점	179
[표 3-20] 복합시설이 포함된 공공주택사업 공사비 추정 (예시)	125	[표 4-24] 산업 분야 시설의 서울시 공사비 가이드라인 단가 적용 사례	180
[표 3-21] 공공주택 분야 투자사업 보상비 산정 우선순위	127	[표 4-25] 산업 분야 시설의 공사비 산정 사례	182
[표 3-22] 건설 감리 및 주택 감리 비용 비교	128	[표 4-26] 유사시설을 적용한 산업 분야 시설공사비 단가 산정 사례	183
[표 3-23] 수선유지 비용 산정 지침	129	[표 4-27] 산업 분야 리모델링 사업 검토사례	184
[표 3-24] 공공주택 분야 수요·수입·편익 검토 가이드라인 주요 쟁점	130	[표 4-28] 장비 운영유지비 산정방식	188
[표 3-25] 「주거 및 상업 부문 타당성조사를 위한 지침 연구」상 수요 추정 절차	132	[표 4-29] 연구장비 운영유지비의 구분	188
[표 3-26] 유사연구에서의 수요 추정 방법론	133	[표 4-30] 기존 가이드라인의 산업 분야 수요 추정 방법	191
[표 3-27] 공공주택분야 수입 항목 및 산정 방법	135	[표 4-31] 수요의 종류	193
[표 3-28] 주거안정화 편익 및 주택 공급 편익 추정 방식	136	[표 4-32] 신규 수요 및 이전 수요의 구분	196
[표 3-29] 유사 연구에서의 공공주택 공급 편익	136	[표 4-33] 창업공간 수요면적 추정 (거시적 접근법 예시))	198
[표 3-30] 공공주택 공급 편익 산정을 위한 가계대출금리 적용 (예시)	140	[표 4-34] 델파이 기법을 이용한 수요 추정의 전문가 선정 기준	201
[표 3-31] 공공주택 공급 편익	141	[표 4-35] 기존 가이드라인의 산업 분야 편익 산정 방법	209
[표 3-32] 재무성 분석 시 지출 및 수입 항목	143	[표 4-36] 산업 분야 사업의 편익 항목	212
[표 3-33] 경제성 분석 시 비용 및 편익 항목	145	[표 4-37] (창업·임주 등) 공간 지원 기능의 부가가치 창출 편익 산정 기준	215
[표 4-1] 산업 분야 사업의 예시	148	[표 4-38] (장비·사무실 등) 업무 지원 기능 이용기업의 부가가치 창출 편익 산정 기준	215
[표 4-2] 서울시 산업단지 관련 주요 법령 및 정의	149	[표 4-39] 전시회 개최에 따른 부가가치 창출 편익 산정 기준	217
[표 4-3] 서울시 주요 산업지구 현황	150	[표 4-40] 전시회 참가에 따른 참가업체 부가가치 창출 편익 산정 기준	217
[표 4-4] 서울시 산업 분야 투자사업 건수 및 규모	152	[표 4-41] (R&D·컨설팅 등) 지식 지원 기능의 부가가치 창출 편익 산정 기준	218
[표 4-5] 서울시 산업 분야 투자사업 중 센터 검토 사업 건수 및 규모	153	[표 4-42] 편익성/안전 제고 편익 산정 기준	219
[표 4-6] 서울시 산업 분야 투자사업의 투자심사 결과	153	[표 4-43] 임대료 절감 편익 산정 기준	221
[표 4-7] 서울시 산업 분야 투자사업의 센터 타당성검토 결과	154	[표 4-44] 공용시설장비 이용료 절감 편익 산정 기준	222
[표 4-8] 서울시 산업 분야 투자사업에 대한 센터 주요 의견	155	[표 4-45] 제조원가/영업비용 절감 편익 산정 기준	222
[표 4-9] 서울시 산업 분야 투자사업의 기능별 구성	157	[표 4-46] 산업 분야 사업의 편익 산정 방법	223
[표 4-10] 서울시 산업 복합시설 투자사업 사례	158	[표 4-47] 산업 분야 사업의 편익 적용	225
[표 4-11] 산업 분야 사업의 기능별 분류	161		
[표 4-12] 산업 분야 사업계획 검토 가이드라인 주요 쟁점	163		
[표 4-13] 산업 분야 수요·공급 흐름 및 전망 분석·작성 (예시)	165		

그림



[그림 1~1] 연구흐름도	21
[그림 2~1] 서울시 투자심사 일반행정 분야 사업 검토 범위	25
[그림 2~2] 일반행정 분야 사업의 편익 항목 변화	87
[그림 3~1] 서울시 투자심사 공공주택 분야 사업 검토 범위	111
[그림 3~2] 행복주택사업 수요 추정 전체 Flow	132
[그림 4~1] 서울시 투자심사 산업 분야 사업 검토 범위	151
[그림 4~2] 산업 분야 수요·편익 추정을 위한 투자 형태 구분	160
[그림 4~3] 산업 분야 공공서비스 시설 분포지도 작성 (예시)	166
[그림 4~4] (창업·입주 등) 공간 지원 기능의 미시적 수요 추정 방법	194
[그림 4~5] (창업·입주 등) 공간 지원 기능 수요조사 설문지 (예시)	195
[그림 4~6] (창업·입주 등) 공간 지원 기능의 거시적 수요 추정 방법	197
[그림 4~7] 델파이 기법의 특징	200
[그림 4~8] 델파이 기법을 적용한 수요 추정 절차	200
[그림 4~9] 전문가 델파이 조사 설문지 (예시)	202
[그림 4~10] 장비 사무실 등 업무 지원 기능에 대한 수요조사 설문지 (예시)	203
[그림 4~11] 전사·컨벤션공간에 대한 전사·컨벤션 기획사 대상 수요조사 설문지 (예시)	205
[그림 4~12] 전사·컨벤션공간에 대한 전사·컨벤션 참가업체 대상 수요조사 설문지 (예시)	206
[그림 4~13] 산업 분야 시설의 편익 항목 변화	211

참고문헌



●

국가과학기술심의회, 2013, 「제3차 과학기술기본계획」.

기획재정부, 2018, 「총사업비 관리지침」.

기획재정부, 2018, 「예비타당성조사 운용지침」.

미래창조과학부, 2013, 「제3차 과학기술기본계획」.

박재곤 외, 2014, 「지역산업정책의 주요 이슈 분석과 개선방향」, 산업연구원.

박건철·이승하, 2017, 「서울시 벤처생태계 현황 및 성과분석」, 서울디지털재단.

산업연구원·과학기술정책연구원·포스코경영연구소, 2007, 「4+9 시도 지역산업진흥사업 성과분석」.

서울연구원, 2012, 「서울시 투·융자심사의 경제성 분석을 위한 가이드라인 연구 I (일반지침, 문화체육, 일반행정 및 산업)」.

서울연구원, 2012, 「서울시 투·융자심사의 경제성 분석을 위한 가이드라인 연구 II (보건·복지)」.

서울연구원, 2014, 「모바일 융합공간 조성 타당성조사」.

서울연구원, 2015, 「SH공사 투자심사제도 개선방안 연구」.

서울연구원, 2016, 「서울공공주택 공급계획 수립 연구」.

서울연구원, 2017, 「SETEC 일대 복합개발사업 타당성 및 적격성조사」.

서울연구원, 2018, 「서울소방행정타운 3단계 소방재난본부 및 종합방재센터 이전 건립 타당성조사」.

서울특별시, 2010, 「자치회관 운영평가 실적보고서」.

서울특별시, 2017, 「서울 도시디자인 가이드라인 Ver 3.0」.

서울특별시, 2017, 「공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인 마련」.

서울특별시, 2017, 「서울시 주거실태조사 연구보고서」.

서울특별시, 2018, 「2018년도 지방재정 투자사업 심사지침」.

육아정책연구소, 2017, 「영유아 교육·보육비용 추정연구(V)」.

중소벤처기업부, 2018, 「1인 창조기업 실태조사」.

조달청, 연도별, 「공공건축물 유형별 공사비 분석」.

한국감정원, 2018, 「2018년도 건물신축단가표」.

한국개발연구원, 2008, 「경남 로봇랜드 조성사업 예비타당성조사 보고서」.

한국개발연구원, 2009, 「대구텍스타일 Complex 건립사업 예비타당성조사 보고서」.

한국개발연구원, 2009, 「디지털방송콘텐츠 클러스터 건립사업 예비타당성조사 보고서」.

한국개발연구원, 2011, 「광주 제2컨벤션센터 건립사업」.

한국개발연구원, 2015, 「문화·관광 부문 사업의 예비타당성조사 표준지침 연구」.

한국과학기술기획평가원, 2016, 「연구개발부문 사업의 예비타당성조사 표준지침(제2-1판)」.

한국과학기술기획평가원, 2018, 「국가연구개발사업 예비타당성조사 수행 세부지침」.

한국지방행정연구원, 2015, 「공공청사 부문 타당성조사를 위한 지침연구」.

한국지방행정연구원, 2015, 「주거 및 상업 부문 타당성조사를 위한 지침 연구」.

한국지방행정연구원, 2017, 「산업단지 등 산업부문 타당성조사를 위한 지침 연구」.

한국토지공사, 2011, 「산업단지개발업무편람」.

한국환경정책평가연구원, 2006, 「산업클러스터 구축정책과 환경관리」.

행정안전부, 2017, 「2018년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」.

행정안전부, 2017, 「지방자치단체 공유재산 운영기준」.

SH공사, 2015, 「SH공사 투자심사제도 개선방안 연구」.

●

「건설기술관리법」.

「건설기술진흥법」.

「건축법」.

「공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준」(국토해양부 고시 제2015-911호).

「과학기술기본법」.

「공공주택 특별법」.

「공유재산 및 물품 관리법」.

「공유재산 및 물품 관리법 시행령」.

「국가도시재생기본방침」.

「국가연구개발 시설 장비의 관리 등에 관한 표준지침」(과학기술정보통신부 고시 제2018-53호).

「국가재정법」.

「국제회의산업 육성에 관한 법률 시행령」.

「국토계획법」.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」.

「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률 시행령」.

「내용연수」(조달청고시 제2014-12호).

「도서관법 시행령」.

「도시·군 계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」.

「도시재생 뉴딜사업(주거지원형) 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인」.

「도시재생전략계획 가이드라인」.

「도시형소공인지원에 관한 특별법」.

「산업입지 및 개발에 관한 법률」.

「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」.

「서울특별시 국공립 어린이집 설치 지원 조례」.

「서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례」.

「서울특별시 공공주택건설 및 공급 등에 관한 조례」.

「서울특별시 전략산업육성 및 기업지원에 관한 조례」.

「서울특별시 종로구 공유재산 및 물품 관리 조례」.

「서울특별시 주차장 설치 및 관리 조례」.

「서울특별시 주거 기본조례」.

「엔지니어링사업 대가기준」.

「영유아보육법」.

「영유아보육법 시행규칙」.

「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」.

「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」.

「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」.

「정부청사관리규정」.

「정부청사관리규정 시행규칙」.

「지방재정법」.

「지방재정투자사업 심사규칙」.

「주거기본법」.

「최저주거기준」(국토해양부공고 제2011-490호).

●

<http://dmc.seoul.kr/>(디지털미디어시티).

<http://ecos.bok.or.kr/>(한국은행 경제통계시스템).

<http://seoulstartuphub.com/>(서울창업허브).

<http://sehuh.net/>(서울특별시 사회적경제지원센터).

<http://www.g2b.go.kr/>(나라장터).



A Guideline for Economic Feasibility Analyses for Public Investment in Seoul - General Administration Building, Public Housing, and Industrial Facilities (Second Edition)

Young-Min Park · Hyung-Ho Youn · Kyung-Won Jang · Han Na Eh · NaRi Kim

The investment appraisal system of local government was introduced in 1992 in order to prevent overlapping fiscal expenditure and efficiently manage the planned budget. The system has contributed partly to improve the transparency of the budget management and project selection now than in the past in Seoul.

The appraisal system, however, has not been perfectly effective and brought up problems such as unreliable feasibility analysis, unimplemented follow-up management, lack of expertise, and insufficient review time of the appraisal committee. So, Guideline(I) - A Guideline for Economic Feasibility Analysis in Seoul Investment Appraisal System(I) - was carried out to solve these problems.

However, seven years have passed since the first edition was published, it is necessary to reflect the situation of Seoul; such as Increase of mixed-use cases in Public Offices, Increase of public

housing projects, Increase of Industrial facilities with various functions. These emerging issues lead to revise the first edition for the local officers and estimators to better understand the feasibility analysis.

This study focuses on the method of the economic feasibility analysis about General Administration Building, Public Housing, and Industrial facilities. The study added the adequacy assessment in plan, and public housing projects that were not included in the first edition. This Guideline is being looked forward to contributing the improvement of the fiscal rule in projects of Seoul.



01

Introduction

1. Background and Purpose of the Research
2. Contents and Method of the Research

02

Guideline of General Administration Building Projects

1. Overview of General Administration Building Projects
2. Adequacy assessment of Projects Plan
3. Cost Estimation
4. Demand and Benefit Estimation
5. Financial and Economic Analysis

03

Guideline of Public Housing Projects

1. Overview of Public Housing Projects
2. Adequacy assessment of Projects Plan
3. Cost Estimation
4. Demand and Income, Benefit Estimation
5. Financial and Economic Analysis

04

Guideline of Industrial Facilities Projects

1. Overview of Industrial Facilities Projects
2. Adequacy assessment of Projects Plan
3. Cost Estimation
4. Demand Estimation
5. Benefit Estimation
6. Financial and Economic Analysis

서울시 투자심사 경제성 분석 가이드라인 연구 3. 행정·공공주택·산업

개정2판

연구책임 박영민, 윤형호

연구진 장경원, 어한나, 김나리

외부 연구진 유승훈

초판 1쇄 발행 2020년 1월 23일

펴낸곳 서울연구원

주소 서울시 서초구 남부순환로 370길 57

전화 02-2149-1234

팩스 02-2149-1019

홈페이지 www.si.re.kr

ISBN 979-11-5700-433-1

ISBN 979-11-5700-395-2(세트)

©서울연구원, 2020