

2022
2. 14

KRIHS POLICY BRIEF
No. 853

발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr



국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

지속가능한 생활SOC 공급을 위한 민간투자 활성화 방안



주요내용

- 1 '생활SOC 3개년 계획' 및 생활SOC 민간투자사업 추진현황을 검토하여 생활SOC 민간투자의 필요성을 제시
 - 2022년 사업종료 예정인 '생활SOC 3개년 계획' 이후 민간투자사업을 통해 생활SOC 공급 정책의 연속성 확보, 생활SOC 건립 재원 확보, 생활SOC 운영의 효율성 증대, 사업 추진의 유연성을 제고할 수 있음
- 2 생활SOC 담당 공무원을 대상으로 지속적인 생활SOC 공급의 대안이 될 수 있는 민간투자사업에 대한 설문조사를 실시
 - '생활SOC 3개년 계획'을 담당했던 지방자치단체 공무원 41명을 대상으로 설문
 - 민간투자사업으로 추진 가능성이 가장 높은 생활SOC는 주차장으로 인식했으며, 민간사업자의 적정 수익률 구간은 3% 이상, 4% 미만으로 인식함
- 3 최근 민간투자사업 트렌드와 다변화된 사업방식을 분석하여 생활SOC에 적용할 수 있는 민간투자 대안을 검토함
 - ① 생활SOC 특성에 맞는 BTL(Build-Transfer-Lease, 임대형 민간투자사업)+민간 운영방식을 도입하고 총사업비 규모를 키우기 위해 번들링(bundling)을 도입, ② 노후 SOC사업과 민간투자사업을 연계, ③ 민간사업자의 사업위험 부담을 줄이기 위한 수익화 방안으로 부속사업 유치를 제안

정책방향

- 1 (사업방식 다변화) 사회서비스 제공에 목적이 있는 생활SOC를 사용료 징수방식, 운영주체에 따라 유형별로 구분하고 유형별 특성에 적절한 BTO(Build-Transfer-Operate, 수익형 민간투자사업), BTL, BTL+민간 운영방식을 도입
- 2 (번들링) 소규모 생활SOC 단위사업을 인근지역의 사업과 통합추진하는 번들링 방식을 통해 총사업비를 키워 민간사업자의 생활SOC 민간투자사업 유인을 강화시키고, 시설 운영상의 편리성을 증대
- 3 (부속사업 유치) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 명시된 부속사업을 활용하여 생활SOC에 주차장·매점·자판기시설·식당 등을 유치하고 운영수익은 주무관청과 사업시행자가 분배하여 수익하는 방식 도입
- 4 (노후 SOC사업과 연계) 노후 상수도관 교체, 노후 열수배관 교체 등 노후 인프라 민간투자사업에 대한 별도의 총사업비 규정을 제정

김성수 민간투자연구센터장
황의찬 연구원
유현지 연구원
석재성 연구원

1

생활SOC 추진현황

‘생활SOC 3개년 계획’ 추진현황

(정의) 생활SOC는 국민 생활 편의 증진시설(상하수도·가스·전기 등 기초인프라 + 문화·체육·복지·공원시설 등) 및 삶의 기본 전제가 되는 안전시설 등 일상생활에 필요한 필수 인프라를 의미(국무조정실 생활SOC 추진단 2019, 1)

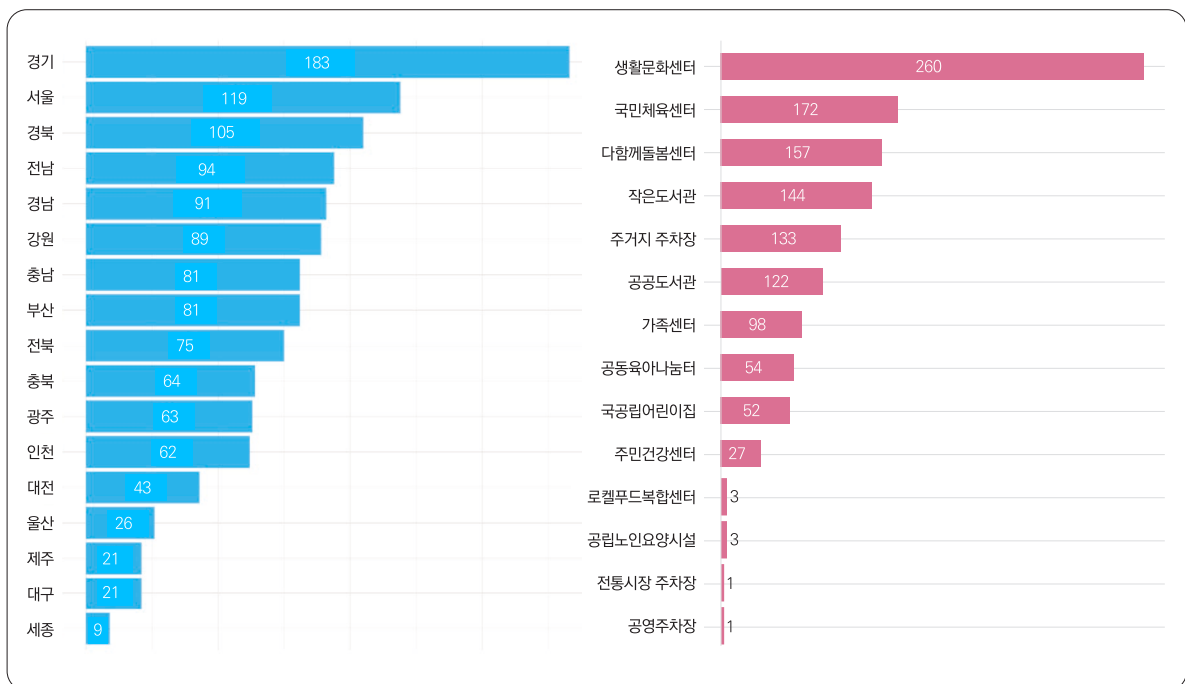
(현황) 정부는 생활SOC의 조기 확충 및 체계적 투자를 위해 ‘생활SOC 3개년 계획’을 수립하고, 2020~2022년 3년 동안 총 30조 원을 투자하여 2022년까지 전국적으로 국가 최소수준 이상의 핵심 생활인프라를 구축하고자 함

- 정부는 생활SOC사업의 3대 분야(여가활력, 생애돌봄, 안전안심)를 선정하여 서비스 수요인구, 시설접근성 등의 기준에 따라 우선적으로 생활SOC를 확충

(추진 경과) 부처별·사업별로 개별시설을 설치하는 방식이 아니라 하나의 복합화 사업을 추진함으로써 부지확보 문제를 해결하고, 사업기간 단축, 예산절감 등 시너지 효과를 제고

- 복합화 사업은 2개 이상의 복합화 대상시설을 포함하는 경우 단일시설 대비 국고보조율을 10%p 인상에 상응하는 정책 추가 지원
- 복합화 사업으로 추진된 생활SOC 유형 중 생활문화센터가 260개로 가장 많았고 지역별로는 경기지역이 183개로 가장 많았음(<그림 1> 참조)

그림 1 ‘생활SOC 3개년 계획’ 지역별·유형별 생활SOC 추진현황



출처: 국무조정실 생활SOC 추진단 2021. 내부자료.

(시사점) ‘생활SOC 3개년 계획’의 복합화 대상시설(13종) 이외에도 다양한 유형의 생활SOC가 공급돼야 할 필요가 있고 수익성, 시급성, 운영 효과성 등을 고려한 사업방식 모색이 필요함

생활SOC 민간투자사업 추진현황

(현황) 기존 도로나 철도와 같은 사회기반시설의 민간투자사업은 주로 BTO 방식으로 추진되어 민간사업자와 주무관청이 사업수익률을 확정하고 시설사용자에게 사용료 부과를 통해 사업비를 회수함

- 그러나 생활SOC는 사회복지, 문화관광 등 공익목적의 사업이 다수이기 때문에 시설사용자에게 사용료 징수를 통한 사업비 회수는 사실상 어려움

(추진 경과) 기존 생활SOC 민간투자사업은 주로 BTL 방식으로 추진되어 민간사업자와 주무관청이 사업수익률을 확정하고 주무관청이 정부지급금으로 시설사용료를 지급함

- BTL 방식으로 추진 시 주무관청은 시설운영 책임이 있지만 생활SOC 운영역량이 부족하므로 대부분 시설운영을 위탁하며, 시설관리주체(민간사업자)와 운영주체(위탁업체) 이원화에 따른 시설하자보수, 시설유지관리 문제가 발생
- 강진군문화복지타운, 경찰관서 직장어린이집, 파주교하도서관 등 수익성이 떨어지는 사업은 BTL로 추진하고 국가폐수종말처리시설 개량사업, 안산시초지동체육시설 등 수익성이 나는 사업은 BTO로 추진함

(시사점) 생활SOC를 민간투자사업으로 추진하기 위해서는 민간사업자의 수익을 확보하는 것과 시설사용자에게 효과적인 운영방식을 고려할 필요가 있음

2

생활SOC 민간투자사업 활용에 대한 설문조사

생활SOC 담당 공무원을 대상으로 '생활SOC 3개년 계획'에서 정리한 생활SOC 유형과 관련하여 민간투자 추진 가능성에 대한 설문조사를 진행

- 설문조사 결과 민간투자사업 추진 가능성이 높은 생활SOC는 주차장·수영장·체육관 등으로 나타났고, 민간투자사업 추진 가능성이 낮은 생활SOC는 다가치센터·게이트볼장·우수저류시설 등으로 나타남

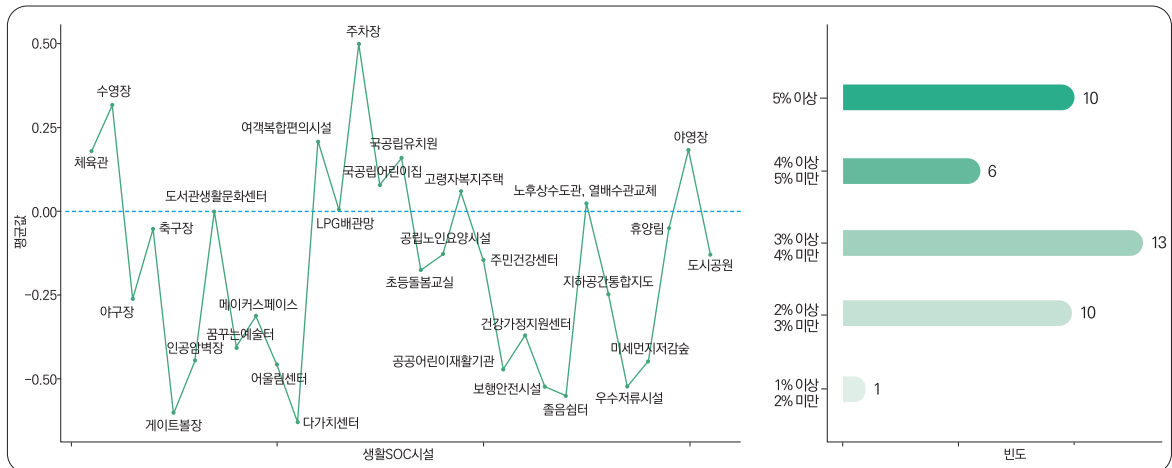
생활SOC 담당 공무원을 대상으로 생활SOC 민간투자사업 시 민간사업자의 적정수익률 구간에 관한 설문을 진행

- 설문조사 결과 민간사업자의 적정수익률은 3% 이상, 4% 미만에 가장 많이 응답함
- 최근 민간투자사업 BTO사업의 수익률은 2000년 이후 지속적으로 하락하여 세전 3%대에 머물고 있는데, 이는 민간투자사업 수익구조가 저위험·저수익 구조로 변화되고 있는 상황을 보여줌

생활SOC사업 추진 시 어려움을 겪고 있는 문제를 극복하기 위한 방안에 대하여 설문을 진행

- 지방자치단체의 예산 부족을 극복하기 위한 방안
 - 국가보조금 확대(58.5%), 민간자본 유치(14.6%), 클라우드펀딩 조성(2.4%)
- 지방자치단체의 운영역량 부족을 극복하기 위한 방안
 - 지자체 운영인력 확충(29.3%), 민간사업자에게 시설 운영위탁(19.5%), 사회적 경제조직에게 운영위탁(17.1%), 지자체 운영역량 강화를 위한 교육 시행(2.4%)
- 국공유지 활용 한계 극복하기 위한 방안
 - 민자유치를 통한 사유지 활용(14.6%), 국유재산 사용허가기간 연장(7.3%), 국유재산 사용료 감면(4.9%)

그림 2 생활SOC 민간투자사업 추진 가능성, 적정수익률 설문조사 결과



출처: 김성수 외 2021, 43; 49.

3

생활SOC 민간투자사업 추진 필요성

생활SOC 공급 정책의 지속성 확보

‘생활SOC 3개년 계획’은 2020~2022년의 3개년 계획에 그쳐 장기적 생활SOC 공급 대책은 미비한 상황

- ‘생활SOC 3개년 계획’은 롤링플랜(rolling plan)으로 사업 추진이 확정되거나 투자규모가 확대되는 경우 추가 반영 예정
- 민간투자사업은 정해진 기한 및 대규모 예산집행 없이 생활SOC사업 추진이 가능하므로 생활SOC 건립 추진방안으로 검토 가능

생활SOC 자원 마련: 지방자치단체 재정부담 완화

‘생활SOC 3개년 계획’이 종료되는 2022년 이후 국고보조율이 줄어들면 지자체 재정부담이 가중될 것이므로 향후 지자체 재정부담을 완화하는 방안이 필요

- 생활SOC사업을 민간투자 방식으로 추진할 경우 지자체의 재정부담을 줄일 수 있으며 신속히 사업을 추진할 수 있는 장점이 있음

생활SOC 운영 효율성 제고 및 운영수익 개선

공공시설의 적자 문제 해결과 생활SOC의 효율적인 운영을 위해 민간자본의 활용과 민간 조직의 운영 확대 필요

- 행정안전부의 ‘지방재정365 공공시설 운영현황’에 따르면 지자체가 운영하는 공공시설물에 대한 수익을 확인할 수 있으며 수익현황은 <그림 3>과 같음
- 지방재정365 공공시설 유형은 문화시설·체육시설·복지시설·기타시설로 구분되어 있으며, 이는 생활SOC 유형에 해당함
 - 2019년 기준 전체 863개 공공시설물 중 흑자를 내는 시설은 약 11.2%, 적자를 내는 시설은 약 88.8%
- 공공시설 민간운영 시 인간의 운영효율성 노력에 따른 운영수익 개선이 있을 것이라 기대
- 지자체가 직접 생활SOC를 운영하는 방식보다 생활SOC 운영 노하우를 갖고 있는 사회적 경제조직에 운영을 위탁하는 것이 시설서비스 이용 품질을 높일 수 있을 것으로 기대하며, 사회적 경제조직의 생활SOC 운영경험은 <표 1>과 같음

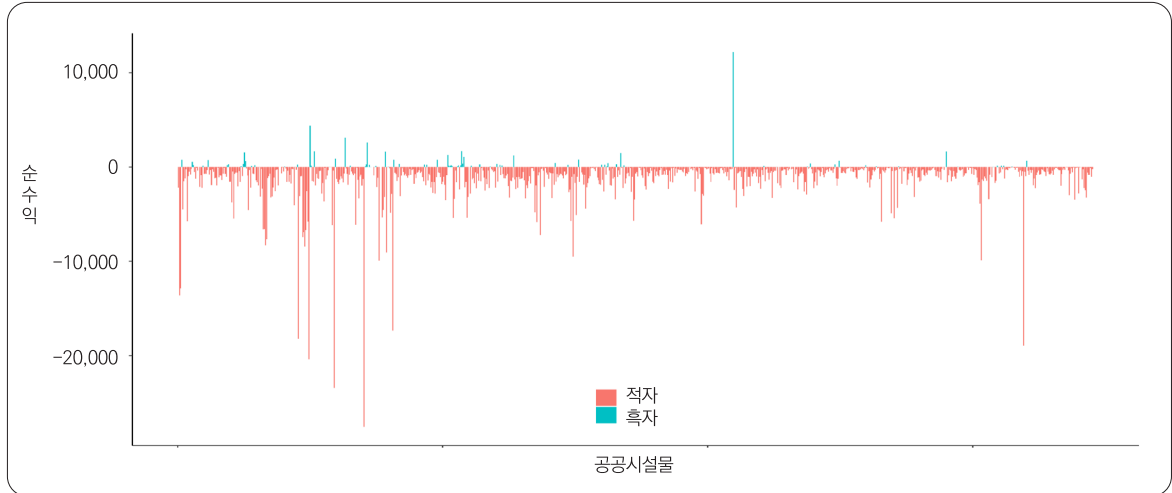
생활SOC 추진 유연성 제고: 법적 절차 용이

「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 근거한 민간투자방식으로 생활SOC사업을 추진할 경우 국공유지 내 영구시설물설치, 사용허가기간, 사용료 측면에서 법적 절차가 용이

- 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품관리법」의 국공유지 활용 관련 조항과 「사회기반시설에 대한 민간투자법」의 국공유지 활용 관련 조항을 비교하면 <표 2>와 같음

그림 3 공공시설 운영수익 현황

(단위: 백만 원)



출처: 김성수 외 2021, 50 (원자료는 지방재정365 공공시설운영현황 2019).

표 1 사회적 경제조직 생활SOC 운영경험

사회적 경제조직	생활SOC	시설이용료	수익시설	공익시설
사회적주택(아이부키)	주민공용공간	입주민 관리비	상가임대, 주차장	공용주방, 세탁실, 창업공간
사회적협동조합(도우누리)	사회복지시설	-	-	노인요양, 장애인요양
사회적기업(위스테이)	커뮤니티공간	입주민 관리비	동네 빨래방	어린이집, 돌봄서비스

출처: 김성수 외 2021, 51.의 표를 저자 재구성.

표 2 국공유지 활용 관련 법조항 비교

법률	분류	관련 내용	세부내용
「국유재산법」	영구시설물 설치	X	기부조건 또는 매각대금 분납 중인 경우 등에 한하여 예외 허용
	사용허가기간	5년 이내	-
	사용료	0	사용료는 지자체, 공공기관이 공용·공공용·공익사업 목적으로 사용 시에만 일반 사용료의 절반을 부과
「공유재산 및 물품관리법」	영구시설물 설치	X	영구시설물의 준공과 동시에 그 시설물을 해당 지방자치단체에 기부하는 조건 등에 한하여 예외 허용
	사용허가기간	5년 이내	지방자치단체에 기부하는 재산에 한하여 최대 20년 사용 예외 허용
	사용료	0	-
「사회기반시설에 대한 민간투자법」	영구시설물 설치	0	국유·공유 재산에 대하여 사업시행자의 기부 전제 없음
	사용허가기간	50년 이내	해당 시설의 준공 후 일정 기간 무상으로 사용·수익 가능
	사용료	X	

출처: 「국유재산법」(법률 제17758호, 2020년 3월 31일 개정), 「공유재산 및 물품관리법」 시행령(법률 제32074호, 2020년 12월 22일 개정), 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(법률 제17799호, 2021년 3월 31일 시행) 참고해 저자 작성.

4

생활SOC 민간투자 활성화 방안

생활SOC 특성에 적합한 민간투자사업 추진방식을 제안하고, 번들링·부속사업을 통하여 수익화, 노후 상수도관 교체와 같은 기존 노후 인프라사업과 연계하는 방안을 제시

- **(사업방식의 다변화)** 생활SOC 핵심서비스 제공 주체, 사용료 징수 여부, 사용료, 수요위험 부담 주체를 고려하여 수익성이 나는 생활SOC는 BTO, 수익성이 떨어지고 정부가 운영 시 효율적인 생활SOC는 BTL, 수익성이 떨어지고 민간이 운영 시 효율적인 생활SOC는 BTL+민간 운영방식을 제안
 - (주차장) 최종사용자에게 사용료를 징수하여 민간투자비를 회수하는 BTO 방식이 적절
 - (졸음쉼터) 최종사용자에게 사용료를 징수하기 곤란하고 민간보다 정부가 직접 운영하는 것이 효율적이기 때문에 BTL 방식이 적절
 - (우수저류시설) 최종 사용자에게 사용료를 징수하기 곤란하고 정부보다 민간이 직접 운영하는 것이 효율적이기 때문에 BTL+민간 운영방식이 적절
- **(수익화 방안)** 번들링을 통하여 총사업비 규모를 키워 민간사업자의 참여 유인을 제고하고 부속사업을 통하여 저수익이 예상되는 생활SOC의 사업수익을 보전하도록 함
 - (번들링 사례) 경찰청은 직장어린이집 건립을 민간투자사업(BTL)으로 추진하기 위해 각 지역의 사업을 통합하여 진행(2차 22개, 3차 19개, 4차 16개 사업단위 번들링)
 - (부속사업 사례) 파주시 교하도서관 민간투자사업의 경우 부속사업으로 주차장·매점·자판기시설·식당을 유치하여 주무관청과 사업시행자가 5:5 분배하여 수익
- **(노후 인프라사업과 연계)** 30년 이상된 상수도관 교체와 같은 노후 인프라 개선사업은 신설사업과 달리 토지가 확보되어 있으므로 총사업비 산정 시 토지보상비에 대한 항목을 제외하여 예비타당성 조사를 수월하게 수행할 수 있도록 하는 방안을 제안

참고문헌

국무조정실 생활SOC 추진단. 2019. 생활SOC 3개년 계획(안). 4월 15일, 보도자료.

_____. 2021. 내부자료.

지방재정365 지방재정통합공개시스템. 2019. 공공시설물 운영현황. https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/uiportal/stat/local/settle/sd002_se403.xml (2021년 12월 15일 검색).

[법률] 국유재산법(법률 제17758호, 2020년 3월 31일 개정).

[법률] 공유재산 및 물품관리법 시행령(법률 제32074호, 2020년 12월 22일 개정).

[법률] 사회기반시설에 대한 민간투자법(법률 제17799호, 2021년 3월 31일 시행).

※ 이 브리프는 '김성수·황의찬·유현지·석재성. 2021, 생활SOC 공급을 위한 민간투자 추진방안 연구. 세종·국토연구원'의 내용을 정리한 것임.

- **김성수** 국토연구원 건설경제산업연구본부 민간투자연구센터장
(sskim@krihs.re.kr, 044-960-0241)
- **유현지** 국토연구원 건설경제산업연구본부 연구원
(hjyoo@krihs.re.kr, 044-960-0393)

- **황의찬** 국토연구원 건설경제산업연구본부 연구원
(euichanhwang@krihs.re.kr, 044-960-0293)
- **석재성** 국토연구원 건설경제산업연구본부 연구원
(jsuk@krihs.re.kr, 044-960-0236)

