

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 718

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

민간투자사업의 새로운 대안, 생활 SOC

윤하중 선임연구위원, 석재성 연구원, 유현지 연구원

요약

1 우리나라 SOC의 변화와 생활 SOC의 대두

- 대규모 SOC사업은 1950년 전후 복구 이래 경제성장 단계에서 국가 기간산업으로 총추적인 역할을 했으며 국가 주도로 산업 중심지 개발을 위한 도로·철도·항만 등의 시설 위주 사업에 집중
- 정부는 포용국가라는 큰 담론 아래 지역경제 활성화, 지역 일자리 창출, 국민 삶의 질 향상을 목적으로 생활 SOC사업을 추진 중
- 기존의 대형 국가기반시설 위주의 SOC 예산은 매년 감소하고 있으나 생활 SOC 예산은 2022년까지 '생활 SOC 3개년 계획'에 따라 문화·공공의료·안전시설 등에 총 48조 3천억 원으로 증액 예정

2 생활 SOC에 대한 민간투자 유인 가능성과 한계

- 민간 자본을 활용한 생활 SOC 추진은 지방자치단체의 재정여력을 고려할 때 현실적인 대안이 될 수 있으며, 수요예측 실패로 인한 재정 위험이 높지 않은 장점 보유
- 최근의 민간투자사업은 민간 자본만으로 추진되는 경우가 많으나 생활 SOC 수익률은 기존 SOC 사업 수익률보다 낮기 때문에 민간사업자의 수익 확보를 위한 정부의 지원이 수반되어야 하는 한계

3 생활 SOC에 대한 민간투자 방향과 시사점

- 생활 SOC사업은 국민 삶의 질 향상을 목표로 추진되므로 사업추진 시 민간의 창의성과 효율성을 동반해 재정투자의 유연성을 높일 필요
- 사업 목적·방향성이 국민을 향해 있으므로 소규모 건설사 컨소시엄, 사회적기업, 마을기업 등 대상 시설 별로 다양한 참여주체가 포함돼야 성공할 수 있음

정책방안

- ① 생활 SOC 취지에 맞게 민간의 참여주체에 지역사회 기반의 사회적기업·마을기업 등을 포함하는 새로운 민간투자사업 방식 마련
- ② 생활 SOC사업의 낮은 수익성을 보완할 수 있도록 BTO-a(Build Transfer Operate-adjusted; 손익공유형 민간투자), BTO+BTL(Build Transfer Operate+Build Transfer Lease; 수익형+임대형 민간투자) 방식 적용을 적극 검토하고, 지방자치단체 담당 공무원의 전문성 확보를 위한 제도 마련
- ③ 지역 업체 참여 우대와 분리발주를 통해 지역 건설업체의 생활 SOC사업 참여를 적극 유도하고, 장기적 관점에서 업체의 시공능력·기술력 발전을 위한 지원 제도 마련

1. 우리나라 SOC의 변화와 생활 SOC의 대두

대규모 SOC 중심에서 사람 중심 SOC로의 패러다임 전환

- SOC(Social Overhead Capital)는 우리나라에서는 ‘사회간접자본’이라고 번역돼 표현되며, ‘국민의 경제활동·성장의 바탕이 되는 자본과 시설물’이란 뜻으로 통용
- 대규모 SOC는 우리나라 SOC 개념을 규정하는 데 근본이 되는 논거를 제공하고 있으며, 이로 인해 생활 SOC라는 용어가 생겨남
- 대규모 SOC사업은 1950년 전후 복구 이래 경제성장 단계에서 국가 기간산업으로 중추적인 역할을 수행했으며, 국가 주도로 산업 중심지 개발을 위한 도로·철도·항만 등의 시설 위주의 사업에 집중
- 정부에서는 SOC 스톡(stock)이 상당 수준 누적됐다는 판단 아래 국민 개개인의 삶의 질 향상을 위한 체육관·도서관·병원 등 국민이 직접 이용하는 소규모 인프라 확충을 목표로 환경·안정 등의 사회적 가치를 고려한 질적 투자에 집중

표 1 대규모 SOC와 생활 SOC 비교

구분	대규모 SOC	생활 SOC
목표	자원·물류의 관계망 구축	사회 관계망 구축
주요 사업	도로·철도·항만·공항·산업단지	체육관·도서관·병원 등 생활 전반
추진 방식	BTO·BTL(수익형·임대형 민간투자)	BTL(임대형 민간투자) 위주
사업 주체	국가, 국가 + 민간	국가 + 민간 + 국민
사업 효과	전후 복구, 경제성장, 수출 증대	국민 삶의 질 향상

지역경제 활성화와 국민 삶의 질 향상을 위한 생활 SOC의 등장

- 과거 SOC사업은 토목 중심의 대규모 사업에 치중돼 있었으나, 현 정부에서는 포용국가라는 큰 담론 아래 지역경제 활성화, 지역 일자리 창출, 국민 삶의 질 향상을 목적으로 ‘생활 SOC 3개년 계획’ (2020~2022년)을 제시
 - 생활 SOC는 공간·개발 중심의 대규모 SOC와는 다른 개념으로 보육·복지·문화·공원 등 일상생활에서 국민의 편익을 증진시키는 모든 시설을 일컫음

표 2 해외 유사 개념

일본 living-related Infrastructure	호주 living Infrastructure
<ul style="list-style-type: none"> • Ogawa(1976)는 인프라를 산업 활동 관련 인프라(도로·철도 등)와 사람의 일상생활을 유지하는 데 필수적인 주택·수도·공원·주차장·학교·병원 등을 living-related infrastructure로 정의 	<ul style="list-style-type: none"> • Reimers 외(2019)는 사람의 ‘생활’에 필요한 인프라 그리고 ‘살아 있는’ 인프라를 living infrastructure로 정의했으며, 일상생활과 관련된 인프라라는 점에서 우리나라 생활 SOC와 동일하나 시설의 지속가능성·친환경 관리에 중점

2022년까지 생활 SOC 확충을 위해 48조 3천억 원의 대규모 투자 예정

- '생활 SOC 3개년 계획'에 따르면 정부는 문화·공공의료·안전시설 등에 총 48조 3천억 원을 투자해 2022년까지 국가 최소 수준 이상의 생활 SOC를 구축할 예정
- 2019년 생활 SOC 예산은 약 12조 원(정부예산 8조 6천억 원+지자체 부담금 3조 3천억 원[추정])으로 정부예산은 전년 대비 2조 9천억 원 증액
- 지자체 부담금은 생활 SOC 투자를 원하는 지방자치단체에서 부담해야 하는 금액으로 재정 자립도가 우수한 지자체는 부담이 적지만 생활 SOC가 가장 시급한 지방 시·군·구 등의 기초지자체는 부담이 큰 상황

표 3 2019년 생활 SOC 주요 투자 내용

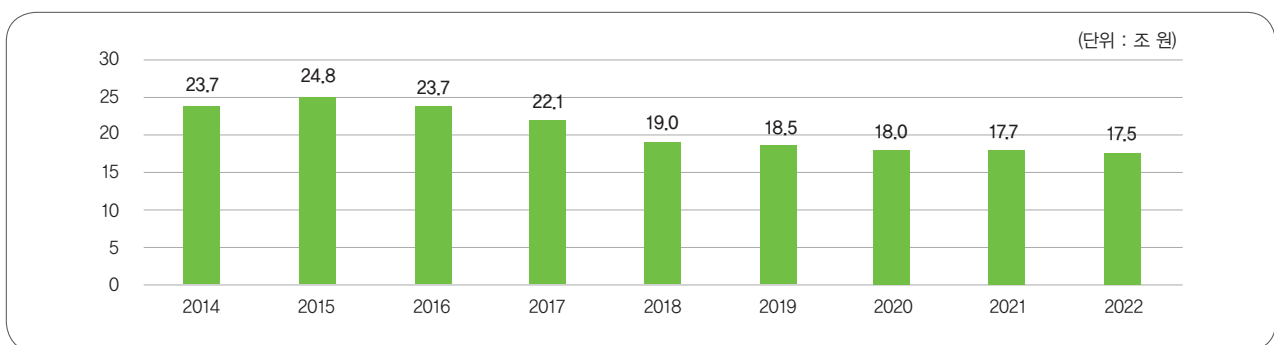
구분	세부 항목	예산안
여가·건강활동 인프라	· 문화·생활체육 등 편의시설(1조 1천억 원) · 지역관광 인프라(6천억 원)	1조 7천억 원
지역활력 제고 인프라	· 도시재생, 농어촌 생활여건 개선(2조 6천억 원) · 스마트영농, 노후산단 재생, 스마트공장(9천억 원)	3조 5천억 원
생활안전·환경 인프라	· 복지시설·생활안전 인프라(2조 7천억 원) · 미세먼지 대응, 신재생 에너지(7천억 원)	3조 4천억 원



대규모 SOC의 경우 투입금 대비 국민 체감이 낮다는 이유로 예산 축소 중

- 토목 중심의 SOC 예산은 24조 8천억 원(2015년)에서 18조 5천억 원(2019년)으로 감소했으며, 17조 5천억 원(2022년)까지 축소될 예정
- 보건·복지·고용 예산은 115조 7천억 원(2015년)에서 162조 2천억 원(2019년)으로 급증했으며, 214조 3천억 원(2022년)까지 늘어날 예정이라 단일 분야에서 처음으로 200조 원이 넘는 예산이 집행될 예정
- 이러한 정부의 정책 기조에 따라 기존의 SOC사업은 완공 위주로 투자를 실시하되, 지역경제와 고용에 영향을 미치는 건설산업의 성격을 고려해 생활 SOC로 사용처를 변경

그림 1 연도별 SOC 예산



출처: 기획재정부 2018, 12.

2. 생활 SOC에 대한 민간투자 유인 가능성과 한계

생활 SOC 민간투자 분야와 가능성

- 생활 SOC 3대 분야는 여가·건강 활동, 지역 활력, 생활안전·환경으로 경제성장을 1차 목표로 설정한 대규모 SOC와 대비되며 각 분야 사업을 시설물로 분류해보면 주거, 교통, 복지, 여가·건강, 안전, 에너지, 도시재생 등 일곱 가지로 구분할 수 있음

그림 2 생활 SOC 시설물 구분

주거	교통	복지	여가·건강	안전	에너지	도시재생
임대주택, 상하수도 등	도로, 철도, 주차장, 수소충전소 등	병원, 어린이과학관, 지역아동센터, 장애인·노인 복지시설 등	공원, 체육관, 문화시설, 녹지숲, (미세먼지 차단) 등	재난대비시설 (화재알림이, 하천 범람 방지시설) 등	태양광시설, LPG 배관망 등	산업단지 재생, 스마트 공장 등

- 일곱 가지 형태 중 민간투자로 추진가능한 사업은 상하수도·도로·철도·주차장·교육시설·문화시설·체육관·복지시설 등 해당시설 이용자에게 요금 부과를 통해 수익을 창출할 수 있는 사업이 해당
- 도로·철도·주차장 등 다른 생활 SOC 시설에 비해 투자 규모가 크고 이용자 수요를 기반으로 추진하는 사업은 BTO 방식을 통해, 병원·교육시설·문화시설은 BTL 방식을 통해 수요와 관계없이 정부가 시설 임대료를 지불하는 방식으로 추진 가능

소득주도 성장과 생활 SOC

- 소득주도 성장은 복지정책(일자리 마련, 가계·실질 소득 증대)의 마련과 지출비용 절감정책으로 실현될 수 있음
- 이중 민간 자본을 활용한 생활 SOC사업 추진은 지방자치단체의 분담금 부담을 고려해봤을 때 소득주도 성장에서 가장 중요한 일자리 마련의 현실적인 추진 대안이 될 수 있음
 - 생활 SOC는 공사단계에서 대형건설사 중심이 아닌 지역 건설업체를 중심으로 추진하기 때문에 지역 일자리 창출과 소득증대에 긍정적이며, 운영 단계에서 일자리 확보가 되기 때문에 지역 주민의 삶의 질 향상과 고용증가에 기여
- 생활 SOC 확충을 통해 인프라 시설을 늘리는 것은 일자리 창출정책이며, 다양한 민간투자사업이 활성화 되는 소득주도 성장정책의 일환이 될 수 있음

지방자치단체 주도의 생활 SOC 민간투자 유인 가능성과 한계

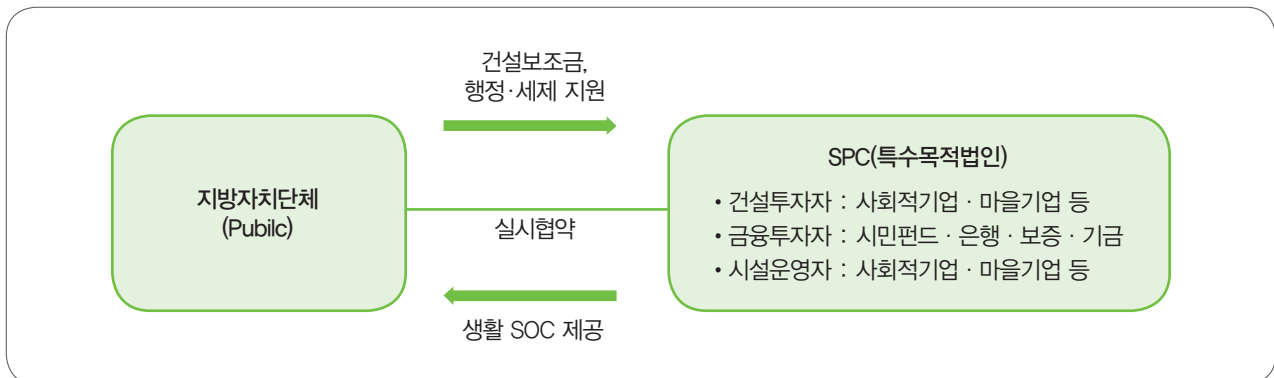
- 생활 SOC사업은 도로나 경전철처럼 사업수익성 판단 근거가 되는 수요예측의 결과로 인한 재정 위험이 높지 않다는 장점이 있어 민간 자본을 활용한 적극적인 사업추진이 가능
- 일정 수준 이상의 대규모 사업은 민간투자 유인 요건이 형성돼 가격·품질 경쟁이 가능할 것으로 판단
- 민간 입장에서 주무관청이 지방자치단체인 경우에 민간투자 이슈는 중앙정부와 크게 다르지 않지만 정치적인 책임성과 행정능력의 한계 등은 문제점으로 지적
- 민간투자사업은 대상 사업에 따라 적정 수익률이 확보될 때 사업을 추진할 수 있으며, 이를 정부에서 지원하는 방법은 보조금 또는 사용료 인상, 관리운영 기간의 연장 등이 있음
 - 생활 SOC사업 수입 규모가 기존의 대규모 SOC사업에 비해 크지 않기 때문에 정부의 지원 없이는 추진이 쉽지 않음

3. 생활 SOC에 대한 민간투자 방향과 시사점

기존 PPP(Public Private Partnership; 민관합작투자사업)에 사회복지사업(Social Service)의 역할 증대를 통한 민간투자 활성화

- 기존 SOC사업은 경제성장을 목표로 도로·철도·항만 등 대형 토목사업을 중심으로 추진되면서 정부는 예산승인과 보조금·세제혜택 등 재정·행정 지원을 담당하고, 민간은 정부가 승인한 범위 안에서 공사·운영을 담당하면서 유연성이 부족한 구조로 운영
- 생활 SOC사업은 국민 삶의 질 향상을 목표로 추진되므로 사업추진 시 민간참여의 유연성을 높일 필요
 - 기존 SPC(Special Purpose Company; 특수목적법인)의 지분구조는 건설사·금융사로 한정됐지만, 생활 SOC사업은 사업목적과 방향성이 국민을 향해 있으므로 소규모 건설사 컨소시엄, 사회적기업, 마을기업 등 대상 시설에 따른 다양한 참여주체가 포함돼야 성공할 수 있음

그림 3 SPC(특수목적법인)의 사회복지사업 역할을 강화한 BTL 사업 예시



BTO-a, BTO+BTL 등 다양한 사업 방식의 적극 활용

- 생활 SOC사업은 기존 대규모 SOC에 비해 수익률이 낮다는 것이 민간투자사업을 추진하는 데 약점으로 대두
- 이러한 약점은 주무관청이 사업 위험성을 민간사업자와 공유해주면 보완이 가능하므로 BTO-a, BTO+BTL 방식의 적극적 활용이 필요
- BTO-a, BTO+BTL 방식을 생활 SOC사업에 적용해 정부의 재정부족 문제를 완화하는 동시에 민간의 창의와 효율을 통해 시설 이용율을 높이고, 부대·부속사업을 통한 수익 증대로 운영비 부족 등의 문제점을 해결

표 4 BTO-a와 BTO+BTL

BTO-a(손익공유형 민간투자)	BTO+BTL(수익형+임대형 민간투자)
수익공유형 방식으로 정부가 시설 투자비와 운영비용의 일부를 보전해 사업 위험을 줄이면서 동시에 이용요금도 인하하는 방식	혼합형 방식으로 수요위험이 사업에 미치는 영향을 완화하는 방식

중앙정부 차원의 제도개선과 인력 확충

- 생활 SOC사업을 민간투자로 원활하게 수행하기 위해서는 정부의 재정지원보다 민간금융 활용도를 높이고 사업에 중요한 자원 규모·투입시기, 사업내용, 규제사항 등은 지방자치단체에서 주도적으로 결정할 수 있도록 민간투자사업 담당 공무원의 역량 강화 지원 필요
 - 담당 공무원은 사업 관련 전문성이 떨어지는 경우가 많으므로 관련 교육을 의무적으로 받을 수 있도록 해 민간투자사업에 대한 이해도와 추진 역량을 제고할 필요
- 이에 중앙정부는 대상 사업선정에만 집중하지 말고 사업을 추진할 인력과 전문성 확보방안에 대해서도 제도적인 개선을 추진하는 것이 필요

참고문헌

국무조정실. 2019. 생활SOC 3개년계획(안). 세종: 국무조정실.
 기획재정부. 2018. 2018~2022년 국가재정운영계획 주요내용. 세종: 기획재정부.
 유일한 외. 2014. 생활밀착형 SOC사업의 전문건설업체 참여 활성화 방안. 서울: 대한건설정책연구원.
 윤하중. 2014. 생활밀착형 SOC 투자와 민간투자 활성화 방안. 국토 396호, 22-28. 세종: 국토연구원.
 Ogawa, Taichiro. 1976. Social Overhead Capital. *Japanese Economic Studies* 5, no.1: 34-42.
 Reimers, K. and Johnston, R. B. 2019. Living Infrastructure. *Collaboration in the Digital Age*. Switzerland: Springer.

윤하중 주택·토지연구본부 건설경제연구센터 선임연구위원(hjyoon@krihs.re.kr, 044-960-0661)

석재성 주택·토지연구본부 건설경제연구센터 연구원 (jssuk@krihs.re.kr, 044-960-0236)

유현지 주택·토지연구본부 건설경제연구센터 연구원 (hjyoo@krihs.re.kr, 044-960-0393)

