

# 노후 공공건축물 복합개발 민자사업 활성화 방안

2021. 10

박용석 · 엄근용

- 들어가는 말 ..... 4
- 노후 공공건축물의 현황과 문제점 ..... 5
- 민관협력에 의한 노후 공공건축물 복합개발 ..... 13
- 노후 공공건축물 복합개발 민자사업 추진 방안 ..... 27
- 요약 및 결론 ..... 42



- 노후 공공건축물의 급증, 노후화에 따른 업무·편의시설 부족, 주차장 부족 등 시민들에게 불편을 끼치거나 방치되어 안전사고의 가능성이 있는 노후 공공건축물을 복합개발하는 것에 있어 「민간투자법」을 적용하여 민간부문의 참여 활성화 방안을 검토함.
- 2019년 기준 전국 공공건축물은 총 21만 6,823동에 달하고 있으며, 이 중 30년 이상 경과한 건축물은 전체 공공건축물의 23.2%에 달하며, 노후 공공건축물 비중은 급격히 증가할 것으로 전망됨.
  - 지자체에서 관리하는 공공시설의 수는 매년 증가하나, 시설 운영에 따른 손실 규모도 증가하고 있음.
  - 노후 공공건축물의 경우 업무·편의시설 부족, 주차공간 부족 등으로 불편을 끼치거나 안전사고위험 증가
  - 전국의 노후 공공건축물은 대체로 허용 용적을 대비 저밀도로 개발되어 향후 리모델링 등을 통한 복합·고밀 개발이 가능할 것으로 보임.
- 복합개발은 토지의 고효율화, 도심공동화 방지, 지역주민의 편의성 확대와 같은 장점이 있으며, 재정사업 또는 공공의 주도로 추진되고 있음.
  - 「민간투자법」을 활용하여 노후 공공건축물의 복합개발을 추진한 사례는 없고, 대부분 「공유재산법」, 「국유재산법」 등이 활용되고 있음.
- 중앙정부, 지자체가 보유하고 있는 부지 또는 노후 공공건축물의 활용도를 제고하기 위해 민간의 자본을 활용한 '민관협력에 의한 복합개발' 활성화가 필요함.
  - 노후 공공건축물 복합개발의 사업비를 민간에 의해 조달하거나, 민간과 정부(지자체)가 협력해서 조달하고, 해당 시설의 운영을 일정 기간 민간 단독 또는 민간과 정부(지자체)가 공동으로 운영하는 민관협력에 의한 복합개발 활성화가 필요함.
- 현재 우리나라 민자사업은 신규 사업을 대상으로 추진되었고, 기존 시설물을 대상으로 추진된 사례가 없음. 노후 공공시설물을 대상으로 민자사업을 추진하기 위해서는 민자사업 관련 제도의 보완이 필요함.
  - 우리나라의 민간투자제도는 신규(Green Field) 인프라 건설사업에 적합하게 마련되어 있어 이를 노후 인프라 민자사업에 적용하는 것보다는 노후(Brown Field) 공공시설을 대상으로 하는 민자사업 추진방식을 RTO, RTL, FO, TOT와 같이 정형화하는 것을 검토할 필요가 있음.
  - 민간제안 활성화를 위해 중앙정부 및 지자체의 노후 공공건축물 현황과 활용계획 공개가 필요함.
  - 노후 공공건축물 복합개발에 따른 관리운영기간 및 기존 시설에 추가되는 형태의 복합개발 시의 관리운영권의 범위 설정에 대한 기준 마련이 필요함.
- 노후 공공건축물 복합개발 민자사업 활성화를 위해서는 민간의 창의력을 최대한 발휘할 수 있도록 노후 공공건축물 복합개발 시 시설의 용도를 제한하는 토지이용규제 및 건축물 용도 규정을 완화, 경제성 확보를 위한 부대부속사업 활성화, 용적을 인센티브 등에 대한 검토가 필요함.

# I 들어가는 말

❖ 30년 이상 경과한 노후 공공건축물이 급증하면서 시설 노후화에 따른 업무·편의시설 부족, 주차장 부족 등이 시민들에게 불편을 끼치고 있음. 또한, 방치된 노후 공공건축물로 인한 안전사고의 위험도 커지고 있음.

- 준공 후 30년 이상 경과한 노후 공공건축물은 전체 공공건축물의 23.2%인 5만 198동으로 이들 노후 건축물을 적기에 리모델링 또는 전면 철거 후 재건축하는 것을 추진하지 못한 실정임.
- 지역사회의 핵심 지역에 위치한 노후 공공건축물은 시민을 위한 각종 편의시설로 활용될 수 있지만, 자원 부족으로 공공건축물의 품질 및 유지관리에 어려움이 있음.
- 공공의 재원으로 리모델링을 하더라도 대부분 부분 수리되어 공공청사로만 활용되고 있음.
- 지자체 공공시설의 경우 수익성은 낮고 매년 손실이 발생하고 있는바, 주민들이 필요로 하는 시설을 확충하는 복합화로 공공시설의 이용객 증대 및 수익성 개선이 필요함.

❖ 노후 공공건축물 복합개발은 토지의 고효율화, 도심공동화 방지, 시민 복리시설 확충과 같은 장점이 큰 사업으로 현재 공공이 주도하여 추진하고 있음.

- 정부는 학교시설 복합화, 공공청사 복합개발 등 노후 공공건축물 복합개발을 추진하고 있는데, 재정 또는 공공기관(LH, 캠코)에 대한 위탁개발로 추진, 민간이 참여한 사례는 거의 없음.
- 공공기관에 의한 위탁개발은 자금조달 금리가 낮고 수탁수수료도 낮아 국·공유재산을 개발하는 것에 많이 활용되지만, 부채비율 한도 규제 등에 따른 자금조달 문제로 수탁자인 공공기관이 여러 사업을 동시에 추진하는 것에 어려움이 있음.
- 재정과 공공기관에 의해 모든 노후 공공건축물 복합개발을 효과적으로 추진하는 것은 한계가 있는바, 민간의 자본을 활용한 '민간협력에 의한 복합개발' 활성화가 필요함.

❖ 본 연구의 목적은 노후 공공건축물 복합개발에 「사회기반시설에 관한 민간투자법」을 적용하여 민간부문의 참여를 활성화하는 방안을 검토하는 것에 있음.

- 이를 위해 노후 공공건축물의 현황 및 정부의 대책과 문제점을 분석하고, 민간협력에 의한 노후 공공건축물 복합개발의 개념과 추진방식, 국내외 공공청사 복합개발의 주요 사례를 살펴볼 예정임.
- 우리나라 민자사업은 신규(Green Field) 사업 중심이고, 노후 시설(Brown Field)에 적용된 사례는 없는바, 노후 공공건축물 복합개발에 「민간투자법」을 어떻게 적용할 것인가를 검토할 것임.
- 이를 위해 노후 공공건축물 복합개발 민자사업의 전제와 개발 콘셉트 및 추진모델, 민자사업의 제도적 보완 과제, 민자사업 활성화를 위한 검토과제 등을 제시할 것임.

## Ⅱ 노후 공공건축물의 현황과 문제점

### 1. 노후 공공건축물 현황과 정부 대책

#### (1) 공공건축물 현황

2019년 기준으로 전국의 공공건축물은 총 21만 6,823동으로 전국 건축물 724만 3,472동 가운데 2.9%를 차지하고 있음.

- 공공건축물은 정부 및 지자체, 정부 및 지자체 산하의 소속기관·투자기관·출연기관 또는 이들 기관이 시민들의 편의 증진을 목적으로 건립한 어린이·청소년·노인·장애인 시설, 문화 및 체육시설, 주차장, 공원 등의 시설 등이 포함됨.
- 공공건축물 중 국가소유(국유)가 12만 7,816동으로 전체의 58.9%를 차지하고 있으며 다음으로 기초지자체(군유)가 4만 7,979동(22.1%), 광역지자체(도유)가 3만 8,356동(17.7%)을 차지하고 있음.
- 공공건축물 한 동당 평균 연면적은 광역지자체가 1,549㎡로 가장 크고 다음으로 국가 1,009㎡, 기초지자체 526㎡ 순임.

〈표 1〉 소유 주체별 공공건축물 동수 및 연면적(2019년)

구분	동수(동)		연면적(천㎡)		평균 연면적(㎡)
	2015	2019	2015	2019	
합계	194,955	216,823	194,453	216,614	999
국유	101,938	127,816	105,643	128,970	1,009
도유	40,622	38,356	60,198	59,398	1,549
군유	49,294	47,979	25,562	25,219	523
다중소유	3,101	2,672	3,050	3,027	1,133

자료 : 국가공공건축지원센터, 숫자로 보는 공공건축 2019, 2020.12.31.

공공건축물 중 가장 많은 동수를 차지하는 용도는 1종 근린생활시설<sup>1)</sup>(20%), 교육연구시설<sup>2)</sup>(17.6%), 단독주택(13.6%), 교정 및 군사시설(12.1%) 순으로 나타남.

- 1) 건축법 시행령 제3조의5 관련, 별표 1, 1종 근린생활시설
  - 지역자치센터, 파출소, 지구대, 소방서, 우체국, 방송국, 보건소, 공공도서관, 건강보험공단 사무소 등 주민의 편의를 위하여 공공업무를 수행하는 시설로서 같은 건축물에 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 1천 제곱미터 미만인 것
  - 마을회관, 마을공동작업소, 마을공동구관장, 공중화장실, 대피소, 지역아동센터(단독주택과 공동주택에 해당하는 것은 제외한다) 등 주민이 공동으로 이용하는 시설
  - 변전소, 도시가스배관시설, 통신용 시설(해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 1천제곱미터 미만인 것에 한정한다), 정수장, 양수장 등 주민의 생활에 필요한 에너지공급·통신서비스제공이나 급수·배수와 관련된 시설
- 2) 건축법 시행령 제3조의5 관련, 별표 1, 교육연구시설
  - 학교(유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 전문대학, 대학, 대학교, 그 밖에 이에 준하는 각종 학교를 말한다)
  - 교육원(연수원, 그 밖에 이와 비슷한 것을 포함한다)
  - 직업훈련소(운전 및 정비 관련 직업훈련소는 제외한다)

- 연면적 기준으로 가장 많은 용도를 사용되는 것은 교육연구시설이 42.0%로 가장 많고, 다음으로 업무시설(11.0%), 교정 및 군사시설(9.1%), 제1종 근린생활시설(6.1%) 순으로 나타남.

〈표 2〉 공공건축물 동수 및 연면적 상위 10개 용도(2019년)

순위	용도	동수(동)	비율	순위	용도	연면적(천㎡)	비율
	합계	216,823	100.0		합계	216,614	100.0
1	제1종 근린생활시설	43,449	20.0	1	교육연구시설	90,939	42.0
2	교육연구시설	38,667	17.8	2	업무시설	23,835	11.0
3	단독주택	29,423	13.6	3	교정 및 군사시설	19,776	9.1
4	교정 및 군사시설	26,268	12.1	4	제1종 근린생활시설	13,225	6.1
5	제2종 근린생활시설	10,743	5.0	5	용도 미기재	11,418	5.3
6	노유자시설	9,652	4.5	6	문화 및 집회시설	10,601	4.9
7	업무시설	9,130	4.2	7	운동시설	5,847	2.7
8	창고시설	8,400	3.9	8	노유자시설	5,411	2.5
9	용도 미기재	6,256	2.9	9	자원순환시설	3,786	1.7
10	문화 및 집회시설	5,764	2.7	10	자동차관련시설	3,152	1.5
	그 외 용도	29,071	13.4		그 외 용도	28,623	13.2

자료 : 국가공공건축지원센터, 숫자로 보는 공공건축 2019, 2020.12.31.

## (2) 노후 공공건축물의 현황과 개발 잠재력

### ❑ 노후 공공건축물은 ‘공공기관 발주에 의해 건설된 공공청사 등의 공용재산으로 준공 후 30년 이상 경과한 건축물’로 정의됨<sup>3)</sup>

- 공공건축물의 ‘노후’를 판단할 수 있는 객관적인 기준은 없지만, 서울시의 경우 준공 후 30년 이상 경과하거나, 안전등급 D등급 판정을 받은 공공건축물의 재건축에 대해 재정지원을 시행하고 있음.

### ❑ 2019년 기준으로 공공건축물 중 30년 이상 경과한 건축물은 전체 공공건축물의 23.2%에 달하며, 노후 공공건축물 비중은 급격히 증가할 것으로 전망됨.

- 30년 이상 경과한 노후 공공건축물은 전체 공공건축물의 23.2%인 5만 198동으로 10년 후(2029년) 30년 이상 된 노후 공공건축물은 전체 공공건축물의 43.3%인 9만 3,683동이 될 것으로 전망됨.
- 연면적 500㎡ 미만의 노후 공공건축물은 총 4만 69동으로 노후 공공건축물의 79.8%가 소규모 건축물임.

라. 학원(자동차학원·무도학원 및 정보통신기술을 활용하여 원격으로 교습하는 것은 제외한다), 교습소(자동차교습·무도교습 및 정보통신기술을 활용하여 원격으로 교습하는 것은 제외한다)

마. 연구소(연구소에 준하는 시험소와 계측계량소를 포함한다)

바. 도서관

3) 국토교통부(2016), 「민간시설 유치를 통한 시민친화형 공공건축 리뉴얼 활성화 방안 연구」, ; 김옥연 외(2018), 「도심 공공임대주택 확보를 위한 노후공공청사 복합개발 활성화 방안」, 한국토지주택연구원, p.15 재인용.

- 30년 이상 된 노후 공공건축물 중 연면적 500~3,000㎡ 미만의 중규모 공공건축물은 7,463동, 연면적 3,000㎡ 이상의 대규모 공공건축물은 2,320동으로 집계되고 있음.

〈표 3〉 공공건축물 현황(2019년 기준)

(단위 : 동)

구분	합계	10년 미만	10~20년	20~30년	30년 이상	오기입, 미기입
합계	216,823 (100.0%)	50,263 (23.2%)	48,621 (22.4%)	43,485 (20.1%)	50,198 (23.2%)	24,256 (11.2%)
소규모 (연면적 500㎡ 미만)	156,256 (72.1%)	35,226 (16.2%)	33,401 (15.4%)	29,402 (13.6%)	40,069 (18.5%)	18,158 (8.4%)
중규모 (연면적 500~3,000㎡ 미만)	42,680 (19.7%)	10,988 (5.1%)	10,361 (4.8%)	9,693 (4.5%)	7,463 (3.4%)	4,175 (1.9%)
대규모 (연면적 3,000㎡ 이상)	17,080 (7.9%)	4,019 (1.9%)	4,804 (2.2%)	4,317 (2.0%)	2,320 (1.1%)	1,620 (0.7%)
오기입, 미기입	807	30	55	73	346	303

자료 : 국가공공건축지원센터, 숫자로 보는 공공건축 2019, 2020.12.31.

- 준공 후 30년 이상 된 공공건축물은 연면적 기준으로는 전체의 14.8%, 동수 기준으로는 26.1%를 차지하고 있음.

〈그림 1〉 노후도별 공공건축물 동수 및 연면적



자료 : 국가공공건축지원센터, 숫자로 보는 공공건축 2019, 2020.12.31.

- 전국의 노후 공공건축물은 대체로 허용 용적률 대비 저밀도로 개발되어 있는바, 향후 리모델링 등을 통한 복합·고밀 개발이 가능할 것으로 보임.

- 노후 공공건축물은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 지자체 조례 등이 허용하는 용적률 대비 저밀도로 개발되어 잠재적 활용가치가 높은 것으로 조사되고 있음.
- 입지적으로 경제성이 높은 상업지역은 「국토계획법」에서 최대 1,500%<sup>4)</sup>를 허용하지만, 30년 이상 경과한 노후 공공건축물의 평균 용적률은 77.63%<sup>5)</sup>로 허용 용적률 기준에 크게 미달하고 있음.

4) 유통상업지역 1,100% 이하, 근린상업지역 900% 이하, 일반상업지역 1,300% 이하, 중심상업지역 1,500% 이하.

5) 김주진 외(2016), 「공유지를 활용한 LH 도시재생 추진방안 연구」, 토지주택연구원.

〈표 4〉 상업지역 내 30년 이상 된 노후 공공건축물 현황

(단위 : 개, %)

시도명	중앙정부 (국유)	지자체 (공유)	혼합	전체	
				표본 수	평균 용적률
합계	3,243	4,646	21	736	77.63
서울특별시	243	183	2	51	124.52
인천광역시	83	1,441	1	8	117.33
대전광역시	65	81	0	5	168.81
대구광역시	90	61	0	41	97.47
광주광역시	89	49	0	14	119.90
울산광역시	90	44	0	12	83.74
부산광역시	191	293	1	33	159.29
경기도	245	222	1	30	84.65
강원도	347	229	1	35	66.49
충청북도	115	136	0	41	60.23
충청남도	189	183	0	49	64.27
전라북도	253	327	0	90	56.00
전라남도	326	509	6	139	57.08
경상북도	279	500	0	100	69.19
경상남도	525	365	2	75	78.21
제주특별자치도	113	23	7	13	63.28

주 : 인천광역시 소유 공유재산의 1,441개는 지하상가 1,342동이 포함된 숫자임.

자료 : 건축도시공간연구소 자료협조, 김주진 외(2016), 「공유지를 활용한 LH 도시재생 추진방안 연구, 토지주택연구원」, p.20.

❖ 전국 상업지역 내 30년 이상 경과한 국·공유 건축물은 각각 3,423동, 4,646동이며 평균 용적률은 77.63%로 저밀도 개발을 한 것으로 나타나고 있음.

- 대구와 울산을 제외한 광역시의 경우 평균 용적률은 100%를 넘고 있고, 도의 경우 모두 100% 이하의 저밀도 개발을 하고 있음.

❖ 고밀도 개발 수요가 높은 광역시의 경우 저밀도로 개발된 노후 공공건축물에 대한 활용가치는 매우 높을 것으로 판단됨.

- 서울의 경우 30년 이상 노후 공공건축물의 평균 용적률은 124.52%인데, 서울시 조례에 의한 상업지역 용적률은 600~1,000%로 현재 노후 공공건축물은 용적률을 상당히 낮게 이용하고 있는 것으로 나타나고 있음
- 향후 서울지역 노후 공공건축물이 리모델링 하여 사용될 경우 기존 용적률의 5~8배 이상 고도 이용이 가능할 것으로 보임.



### (3) 노후 공공건축물에 대한 정부 대책

- ❖ 2015년 12월, 국토교통부는 ‘건축투자활성화’의 후속 조치로 ‘공사중단 장기방치 건축물 정비’ 및 ‘노후 공공건축물 민관 복합개발’ 추진을 발표함.

  - 방치건축물 정비를 위해 과천 00병원, 원주 공동주택 등 4곳, 노후 공공건축물 민관 복합개발 선도 사업으로 서초구청사, 제주시청 제5별관 등 4곳을 선정함.
- ❖ 2017년 8월, 정부는 “사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향(안)”에서 국유재산 관리 패러다임을 수입확보 중심에서 ‘공익 실현 및 사회적 가치제고’와 ‘재정 수입 확보’의 조화로 전환함.

  - 인구 30만명 이상 도시 소재, 노후 공공청사를 대상으로 개발수요 조사, 청사+임대주택, 청사+일반 업무, 청사+공익시설 등 개발 용도별 사업화 방안 마련, 단계별 개발 실행계획 수립 등을 추진함.
- ❖ 기획재정부는 도심 노후청사 복합개발과 관련하여 2017년 9월에 이어 2018년 1월 “도심 노후청사 복합개발 선도사업 실행계획(안)”을 발표함.

  - 노후 공공청사 복합개발 선도사업지 19곳(국유지 8, 공유지 11)을 발표(2017.9)하였고, 국토교통부는 전국 지자체를 대상으로 공모를 실시하여 공유지 선도사업지 23곳을 선정함.
  - 도심 내 노후청사를 “공공청사+수익시설+공공임대주택”으로 복합개발로 추진함.
- ❖ 도심 노후청사 복합개발과 관련하여서는 기획재정부와 국토교통부 2개 부처에서 추진하고 있음.

  - 기획재정부는 국유재산에 대해 국유재산정책심의위원회를 통해서 지속적으로 추진하고 있음.
  - 국토교통부는 공유재산에 대해 공모를 통해서 추진하고 있으며, 최근은 일자리 연계형 지원주택사업으로 노후 공공청사를 활용하여 추진하고 있음.
- ❖ 정부는 지자체와 협력하여 기존의 청·관사 복합개발에 생활 SOC를 추가하여 복합의 범위를 넓힌 선도사업의 추진을 모색하고 있음.

  - 2021년 8월, 기획재정부는 기존의 청·관사에 상업시설, 공공주택, 혁신공간을 포괄하는 개발사업을 추진하고 있는데, 향후에는 중앙정부, 지자체와 협력하여 청사(국가)와 주민체육·복지시설(지자체)과 같은 복합개발 추진을 검토한다고 발표함.<sup>6)</sup>

6) 기획재정부, 보도자료(국유재산을 활용한 개발사업의 다변화, 광역철도 민자사업 추진검토), 2021.8.19

## 2. 노후 공공건축물의 문제점 및 시사점

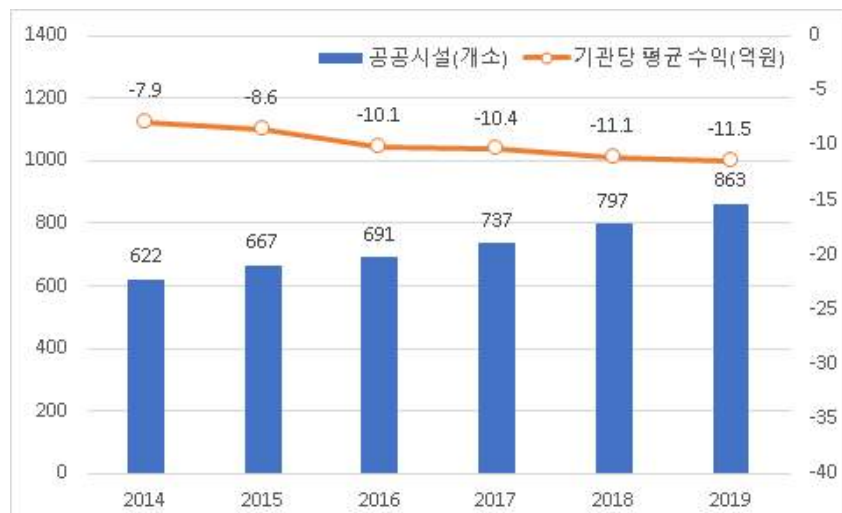
### (1) 문제점

#### □ 공공건축물 운영의 비효율성 : 손실 규모 지속 증가

지자체에서 관리하는 공공시설의 수는 매년 지속적으로 증가하고 있지만, 시설 운영에 따른 손실 규모도 커지고 있음.

- 공공시설의 수는 2014년 622개소에서 2019년 863개소로 5년간 241개소가 증가, 하지만 기관당 평균 수익은 2014년 7.9억원 손실에서 2019년 11.5억원 손실로 확대되고 있음.

〈그림 2〉 지자체 공공시설 운영현황(2014~2019)



자료 : 지방재정 365.

지자체에서 관리하는 공공시설은 건립일 기준으로 평균 10년 내외의 경과 연수를 갖고 있고, 30년 이상 된 시설물은 863개소의 시설물 중 11개소에 불과하나, 20년 이상 된 시설물은 84개소에 이르고 있음.

- 박물관, 미술관 등의 문화시설은 평균 경과 연수가 13.3년인데 30년 이상 된 시설물은 9개소이며, 20년 이상 된 시설물은 61개소에 달하고 있음.
- 복지관 등의 복지시설은 평균 경과 연수가 9.7년이며, 20년 이상 된 시설물은 3개소임.
- 체육관, 수영장, 경기장 등의 체육시설은 평균 경과 연수가 13.5년임. 30년 이상 된 시설물은 1개소이며, 20년 이상 된 시설물은 10개소에 이룸.

- 문화센터, 국악원, 웰컴센터 등의 기타시설은 평균 경과 연수가 9.5년임. 30년 이상 된 시설물은 1개소이며, 20년 이상 된 시설물은 10개소에 이룸.

〈표 5〉 지자체 공공시설(문화시설) 운영현황(2019년)

시설유형	평균 경과 연수 (년)	전체 (개소)	경과 연수 기준		평균 순수익 (억원)
			30년 이상	20년 이상	
합계	13.3	343	9	61	-16.6
공립도서관	9.8	74	0	7	-18.4
박물관	11.4	80	0	6	-11.9
미술관	12.8	10	0	1	-32.5
문화예술회관	16.3	132	7	40	-20.1
청소년수련회관	14.3	38	1	6	-8.4
과학관	12.3	9	1	1	-11.4

주 : 경과 연수는 건립일 기준이며, 순수익은 수익에서 비용을 뺀 값임.  
자료 : 지방재정 365.

〈표 6〉 지자체 공공시설(문화시설 외 시설) 운영현황(2019년)

시설유형	평균 경과 연수 (년)	전체 (개소)	경과 연수 기준		평균 순수익 (억원)
			30년 이상	20년 이상	
복지시설	9.7	31	0	3	-5.7
체육시설	13.5	350	1	10	-7.5
기타시설	9.5	139	1	10	-10.4

주 : 체육시설은 체육관, 경기장, 축구장 등이며, 기타시설은 문화센터, 국악원, 안전체험관, 웰컴센터 등임.  
자료 : 지방재정 365.

#### ❖ 공공시설 대다수가 매년 10억원 내외의 손실을 보이고 있음.

- 문화시설은 1개소당 평균 16.6억원의 손실을 보이며, 특히, 미술관은 각 시설당 연간 32.5억원의 손실을 기록하였음.
- 문화시설을 제외한 그 외 복지시설은 연간 5.7억원, 체육시설은 7.5억원, 기타시설은 10.4억원의 손실을 보임.

#### □ 기회비용의 손실 : 시민들의 편익 감소

#### ❖ 노후 공공건축물의 경우 업무·편의시설 부족, 주차공간 부족 등으로 민원인들에게 불편을 끼치거나 방치되어 안전사고의 가능성이 있음.

- 서울 서초구청사(사용승인 1991년 1월)는 부족한 업무시설로 인해 임시 사무실을 운영하고, 주차공간 부족으로 민원이 빈번히 발생함. 지하철 3호선과 신분당선이 있는 양재역 주변에 있는 서초구청사는 건물이 노후화되고 협소한 역세권 활력을 저하시키고 공공행정 및 복지서비스 제공에 한계를 갖고 있었음.

- 대구 달성군 화원읍사무소(사용승인 1990년 5월)는 용적률 66%로 매우 저밀개발되어, 부족한 업무 시설로 인해 공공업무가 주변 건물로 산재해 있음.
- 경기도 포천시 소유의 산정호수 가족호텔(사용승인 1987년 1월)은 2008년 리모델링을 했으나 2013년 1월 적자 누적으로 휴업에 들어가 3년 가까이 방치된 상태였음.

**지역사회 핵심 지역의 노후 공공건축물은 지역주민을 위한 각종 편의시설로의 활용이 가능하지만, 자원 부족으로 리모델링이 지연되고 있음.**

- 30년 이상 경과한 노후 공공건축물은 전체 공공건축물의 23.2%인 5만 198동으로 이들 노후 건축물에 대해 적기에 리모델링 또는 전면 철거 후 재건축을 추진하고 있지는 못한 실정임.
- 특히, 공공의 재원으로 리모델링을 하더라도 대부분 저층으로 부분 수리되어 공공청사로만 활용되고 있음.<sup>7)</sup>

(2) 시사점

**준공 후 30년 이상 된 노후 공공건축물이 증가하고 있고, 노후 공공건축물은 연면적 500㎡ 미만의 소규모에 저밀도로 개발된 사례가 많은바, 이들 시설의 현대화 및 복합화를 위한 고밀개발이 필요함.**

- 지자체 공공시설의 경우 수익성은 낮고 매년 손실이 발생되고 있는바, 주민들이 필요로 하는 시설을 확충하는 시설 복합화로 공공시설의 이용객 증대 및 수익성 개선이 필요함.

**열악한 재정 여건으로 노후 공공건축물 정비에 필요한 자원이 부족하여 국민 서비스의 질을 결정하는 공공건축물의 품질 및 유지관리에 어려움이 예상된다.**

**노후 공공건축물의 리모델링 및 신축개발 비용을 민간투자를 통해 조달하고 공공업무 시설뿐만 아니라 민간 상업시설, 주민 커뮤니티시설 등의 복합개발이 필요함.**

- 복합개발을 통해 민간사업자에게는 임대수익을, 주민들에게는 양질의 공공서비스를 제공하고, 정부와 지자체의 자원부담을 덜 수 있을 것으로 기대됨.

7) 국토교통부, 보도자료 : 방치건축물, 노후 공공청사, 창조공간의 변신, 2015.12.24

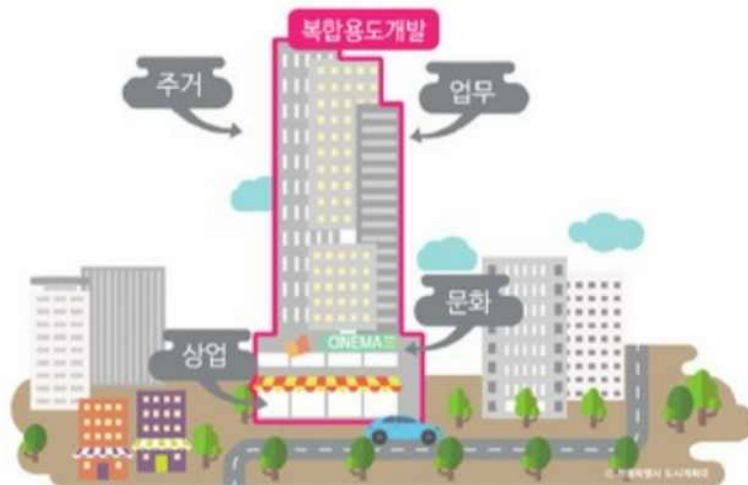
### Ⅲ 민관협력에 의한 노후 공공건축물 복합개발

#### 1. 민관협력에 의한 복합개발의 개념

##### (1) 복합개발의 개념

- + 복합개발(MXD : Mixed-use Development)은 주거, 업무, 상업, 문화 등 다양한 용도가 상호 밀접한 관계를 가질 수 있도록 연계하여 개발하는 방식임.
  - 복합개발은 협의의 개념으로 실제적인 주거, 상업, 업무시설의 복합화가 이루어진 주상복합건물과 오피스텔과 같은 개별 건축물을 의미함.
  - 적극적 개념으로 도시계획 차원에서 주거, 산업, 학술, 연구 등의 복합화로 이루어진 테크노폴리스(technopolis)와 같이 첨단기술과 연계된 복합·혼합화된 단지를 의미하기도 함.<sup>8)</sup>
  - 국내에서의 복합개발은 주로 협의의 개념으로 '복합 건축물'에 한정하고 있음.
- + 미국의 ULI(Urban Land Institute)은 복합개발은 독립적인 수익성을 지닌 3가지 이상의 용도로 사용되고, 모든 기능이 물리적으로 연결되고 통합되어 있으며, 하나의 개발 계획에 의하여 일관성 있게 개발되어야 하는 것으로 보고 있음.<sup>9)</sup>

〈그림 3〉 복합개발의 개념



자료 : 서울특별시(2016), 알기 쉬운 도시계획 용어집, p.133.

8) 서울특별시(2016), 알기 쉬운 도시계획 용어집, pp.133~134.

9) Rober Witherspoon, Jon P Abbett, Rober M Gladstone, *Mixed-use developments : new ways of land use*, Urban Land Institute, Washington, DC, 1976.

**복합 건축물 또는 여러 용도의 건축물로 구성된 복합·혼합단지는 단일 소유자가 모두 점유·운영하거나, 일부 분양 및 임대 등 다양한 형태의 소유·운영방식이 있음.<sup>10)</sup>**

- 복합개발사업은 교외 지역에서도 추진되기도 하지만, 도심 지역의 노후 건축물과 건물이 밀집한 재개발 지역에서 주로 추진됨.
- 복합시설들은 지역사회의 필수 시설로서, 한 지역 내 주민들이 생활하고, 일하고, 놀고, 일상적인 쇼핑과 라이프 스타일의 욕구를 충족시킬 수 있는 독특한 장소를 창조함.

**복합개발은 도심 공동화 현상 방지와 토지의 고효율화와 같은 장점과 함께 다양한 기능 혼합에 따른 혼란과 주거환경 침해와 같은 단점이 지적되고 있음.**

- 혼합적 토지이용 및 복합개발의 장점은 도심 지역의 평면적 확산의 방지, 토지이용효율 증대, 주차장의 시간대별 이용, 주거시설을 포함한 복합개발의 경우 도심공동화 방지, 직주근접으로 교통난 완화 등의 장점이 있음.
- 복합개발의 단점은 사업계획이 복잡하고, 사업기간은 길며, 다양한 기능 혼합으로 이용자 동선의 혼란과 불필요한 동선이 발생할 수 있고, 주거시설과 복합개발 시 주거환경의 침해가 우려됨.<sup>11)</sup>

〈표 7〉 복합개발의 장단점

구분	주요 내용
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시 내 상업 기능만의 급증을 억제함으로써 도시의 균형발전 도모</li> <li>• 청년, 젊은 부부와 같이 도심 내에 살고자 하는 사람에게 양질의 주택공급, 도심공동화 방지 효과</li> <li>• 도심지에 주상복합건물이 들어서면 이 지역이 서비스 기능 위주 지역으로 변화하는 것을 방지</li> <li>• 도심지 내 주거생활에 필요한 근린생활시설 및 각종 생활편익시설의 설치가 가능, 도심지가 생동감이 넘치고 다양한 삶의 장소로 전환 가능</li> <li>• 도심지 토지의 고밀개발을 통해 쾌적한 녹지공간의 확보 가능</li> <li>• 복합용도 건물을 건설할 경우 기존 시가지 내 공공시설을 활용함으로써 신시가지 개발 시 필요한 공공도시기반시설과 공공서비스 시설 등에 소요되는 공공재정이나 민간자본을 절감</li> <li>• 직장과 주거지와의 거리 단축, 출퇴근 비용 절감, 교통혼잡 완화</li> <li>• 주차장 이용 시 주거, 상업, 업무 등 기능별로 주차자의 집중 이용시간이 분산되어 한정된 주차공간을 효율적으로 이용</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 복합용도개발 시 사업계획이 복잡하여 사업기간이 상대적으로 많이 소요될 수 있음.</li> <li>• 다양한 기능의 혼합으로 이용자 동선의 혼란과 불필요한 동선이 발생할 수 있음.</li> <li>• 복합용도 건물의 경우 건물의 유지관리가 쉽지 않음.</li> <li>• 주거시설과 상업시설 등이 복합 개발되는 경우 주거환경의 침해가 우려</li> </ul>

자료 : MAHRU AIPS(<http://mahru.co.kr>)의 내용을 정리함.

10) <https://www.minneapolisfed.org/article/1998/what-does-mixed-use-development-mean>.

11) 국토연구원, [https://library.krihs.re.kr/bbs/content/2\\_302](https://library.krihs.re.kr/bbs/content/2_302).

## (2) 민관협력에 의한 복합개발

- 공공과 민간이 상호 이익을 목적으로 자원을 공유하고 협력하는 행위를 ‘민관협력’으로 정의할 수 있음.

〈표 8〉 민관협력의 정의

구분	주요 내용
광의의 개념	정부와 민간 간의 모든 제도적 관계 및 계약행위 일체를 의미 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정업무의 민간위탁</li> <li>• 공적기업의 민영화</li> <li>• 국가 기간 시설의 건설유지에 있어 민간자본의 유치</li> <li>• 행정기관 구성에의 민간참여 등</li> </ul>
협의의 개념	사회기반시설의 개발을 위해 민간의 자본 유치를 하는 방식 <ul style="list-style-type: none"> <li>• PFI(Private Finance Initiative)와 같이 사업성 기반의 민간투자방식, 민관협력방식(Public Private Partnership, PPP) 등</li> </ul>

자료 : 현길용·김승권·현창택(2018), 「민관협력방식 노후공공청사 복합개발 현황분석」, 2018 대한건축학회 추계학술발표대회논문집, 제38권 제2호, 대한건축학회, p.533.

- 공공청사, 복지, 상업, 문화, 스포츠, 주차장 등 다양한 용도의 시설이 하나의 건축물에 구성되어 있거나 대지에 다양한 시설이 혼용되어 있으면서, 개발자금과 개발리스크를 공공과 민간이 함께 담당하고, 민간의 운영권을 인정하는 것을 ‘민관협력에 의한 복합개발’로 정의할 수 있음.

- 하나의 건축물에 공공청사, 주거, 상업, 아동·청소년시설, 스포츠, 주차장 등을 함께 설치하거나, ‘행정타운’과 같이 하나의 대지에 공공청사와 주거, 상업 등의 시설이 함께 조성하는 것을 복합개발로 정의함.<sup>12)</sup>
- 또한, 복합개발 프로젝트 추진 시 사업계획수립, 자금조달, 설계, 건설, 운영, 유지관리 등을 공공과 민간이 함께 수행하거나, 공공이 민간에게 위탁을 하는 것을 민관협력에 의한 복합개발로 정의함.

- 본 연구에서는 민간과 공공이 협력해서 노후 공공건축물을 공공청사, 도서관, 복지센터, 박물관, 도서관과 같은 공공시설과 주거, 상업, 문화, 스포츠, 주차장 등의 다양한 용도의 시설을 복합개발하는 방안을 검토할 것임.

- 노후 공공건축물 복합개발 프로젝트 추진 시 민간의 자본과 노하우를 적극 활용하는 방안을 검토함.
- 특히, 노후 공공시설의 리모델링에 현재까지 한 번도 활용된 적이 없는 「사회기반시설에 관한 민간투자법(이하 민간투자법)」을 활용하는 방안을 검토할 것임.

12) 엄철호·서수정·여혜진(2018), 「노후 공공청사 복합개발을 위한 민관협력방식 활성화 방안 연구」, 도시건축공간연구소, p.6.

## 2. 민관협력에 의한 복합개발 추진방식

■ 민관협력에 의한 복합개발은 「민간투자법」, 「공유재산 및 물품관리법(이하 공유재산법)」, 「국유재산법」, 「공모형 PF 사업 방식」 등을 활용할 수 있음.

- 「민간투자법」은 사회기반시설의 건설·운영 등으로 공공서비스를 직접 제공하기 위한 목적으로 제정되어 매우 적극적인 형태를 보임.
- 「국유재산법」은 국가의 재산에 대해 민간사업자와의 공동개발을 허용, 민간사업자와의 공동개발이 허용되는 국유재산은 일반재산으로서 5년 이상 활용되지 아니한 재산, 국유재산정책심의위원회의 심의를 거쳐 개발이 필요하다고 인정되는 재산을 의미함.<sup>13)</sup>
- 「공유재산법」은 공유재산과 물품을 보호하고 그 취득·유지·보존·운영과 처분의 적정을 도모하기 위해 제정되었는데, 공공서비스의 제공 측면은 소극적인 면을 보임. 지방자치단체의 일반재산(토지와 그 정착물)은 부동산신탁을 취급하는 신탁업자에게 신탁개발을 할 수 있고, 일반재산의 효율적 관리·처분을 위해 일반재산의 위탁 및 위탁재산을 개발할 수 있음.<sup>14)</sup>
- 공모형 PF사업은 단일화된 법령은 없고 「택지개발촉진법」, 「도시개발법」 등에서 사업시행을 위한 내용을 규정<sup>15)</sup>하고 있는데, 「택지개발촉진법」 시행령과 「도시개발법」 시행령에 공공택지 개발자 또는 도시개발사업 공공시행자가 민간기업의 우수한 아이디어를 공모하여 공공-민간 합동 부동산을 개발할 근거가 마련되어 있음.

■ 서울시는 도로, 터널, 주차장과 같은 전통적인 SOC 시설은 대부분 「민간투자법」의 BTO 방식으로, 요양병원, 체육공원과 같은 복지시설은 BTL 방식으로 추진함.

- 전통적으로 공공부문에서 추진하는 도로, 항만, 철도, 환경시설과 같은 SOC의 건설과 운영은 주로 「민간투자법」에 의해 추진되고 있음.
- 지방자치단체인 서울시의 경우 「민간투자법」으로 추진된 사업은 민자주차장이 17개로 가장 많고, 도시철도 9호선 1단계 구간, 우이-신설·신림선·동북선 경전철, 강남순환도로, 용마터널, 우면산터널 등 전통적인 SOC 시설이 BTO 방식으로 추진됨.
- 강남구청은 복지시설인 강남구립 행복요양병원, 대치유수지 체육공원을 BTL 방식으로 추진함.

■ 지방자치단체에서 「민간투자법」에 의해 민자사업을 추진하는 과정에서는 다양한 문제가 노출됨.

13) 「국유재산법」 제59조의 2(민간참여 개발).

14) 「공유재산 및 물품관리법」 제42조(신탁개발), 제43조의 2(일반재산의 위탁), 제43조의 3(위탁개발).

15) 「택지개발촉진법」 시행령 제13조의 2 제5항 택지공급에 있어 수의계약 가능, 「도시개발법」 시행령 제46조 제4항에서 복합개발시행자에게도 수의계약방식을 통한 조성토지의 공급이 가능해짐.



- 「민간투자법」에는 지방자치단체가 주무관청으로 하는 민자사업을 추진하는 경우 지방의회에 관한 절차가 없지만, 실제 운영에는 「지방자치법」, 「공유재산법」, 서울시 조례 등에 의해 서울시 의회 의결 및 동의를 거치고 있음.
- 「민간투자법」 제3조 제1항에 따라 민간투자사업에 관하여는 관계 법률에 우선하여 적용한다고 규정되어 있지만, 실제 운영에는 개별법과 「민간투자법」이 상충되는 경우에는 개별법과 민간투자법령 모두 준수해야만 함.<sup>16)</sup>

〈표 9〉 서울특별시 「민간투자법」에 의한 민간투자사업 추진 현황(2019년 12월 말 기준)

구분	수익형(BTO)	임대형(BTL)	비고
본청	20개	-	주차장 11개, 전철·경전철 4개, 도로·터널 5개 등
동대문구	5개	-	폐기물종합처리시설, 주차장 4개
강남구	5개	2개	주차장 5개 / BTL : 강남구립행복요양병원, 대치유수지체육공원
마포구	1개	-	자하주차장 1개
계	31개	2개	

자료 : 기획재정부(2020.5), 2019년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서.

〈표 10〉 서울특별시 「공유재산법」 및 기타 법률 추진 사업 현황

구분	사업명	총사업비	근거법령	사업방식	제안방식	기타
본청	서남하수열이용지역 냉난방공급사업	387억원	집단에너지사업법	BOT	민간제안	
	세빛섬 (플로팅아일랜드)	964억원	하천법	BTO (25년)	서울시 고시	'08년 고시
	한남동 대중음악 및 뮤지컬 공연장	547억원	공유재산법	BTO (20년)	서울시 고시	'07년 고시
	탄천물재생센터 지역난방 공급	372억원	집단에너지사업법	BOT (15년)	민간제안	'11년 고시
	여의도 요트 마리나	270억원	공유재산법 하천법	BOT (20년)	-	
마포구	마포 어린이재활병원	472억원	공유재산법	BTO (20년)	민간제안	'14년 착공
영등포구	영등포시장 로타리 일대 지하공간 개발 민자사업	702억원	공유재산법	BTO	서울시 고시	'04년 고시

자료 : 주재홍·이세구(2013), 「서울시 민간투자사업 추진을 위한 단계별 관리 방안 연구」, 서울연구원, p.61.

16) 예를 들어 「민간투자법」과 「관광진흥법」에 따른 관광단지사업의 경우 「관광진흥법」은 민간개발자가 관광단지를 개발하는 경우 해당 토지 중 사유지의 3분의 2 이상을 취득하여야 하는데(관광진흥법시행령 제46조 등), 「민간투자법」은 사업시행자가 이러한 요건충족 없이도 토지 등에 대한 수용사용권을 가지게 됨(민간투자법 제20조). 이럴 경우 「민간투자법」을 그대로 적용하면 「관광진흥법」에서 정하고 있는 관광단지에 추진에 필요한 토지 소유 요건을 무력화시키게 됨. 이에 따라 「민간투자법」의 우선 적용에 신중을 기하게 될 수밖에 없음(주재홍·이세구, 서울시 민간투자사업 추진을 위한 단계별 관리 방안 연구, 서울연구원, 2013, pp.72~73).

**서울시는 「민간투자법」이 아닌 「공유재산법」, 「하천법」, 「집단에너지사업법」 등을 근거로 민관협력 사업을 추진함.**

- 서울시는 세빛섬, 뮤지컬 공연장, 지하공간 개발, 병원과 같은 시설 개발을 「민간투자법」 이외의 법률로 추진했고, 이들 사업의 사업비는 세빛섬을 제외하면 대부분 500억원 내외 규모임.
- 사업추진의 근거 법률을 보면, 기부채납에 대해서는 「공유재산법」, 공유재산의 장기간 사용과 수익에 대해서는 「하천법」, 「공유재산법」, 「집단에너지사업법」 등이 적용됨.

**「공유재산법」으로 추진한 민관협력사업도 여러 가지 문제점이 제기되고 있음.**

- 「공유재산법」은 민자사업의 시행을 목적으로 만든 법률이 아님. 「공유재산법」에 의한 기부채납 및 무상사용 수익허가도 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 “사용 또는 수익을 허가”로 규정하고 있어 주로 행정재산의 확충 및 관리에 그 주안점을 두고 있음.
- 이에 따라 「민간투자법」처럼 사업추진을 위한 절차나 주요한 사업시행 조건에 대한 관련 규정이 없고, 사업추진을 위해 참조할 만한 표준계약구조가 없는바, 서울시의 경우 「민간투자법」의 절차와 규정을 준용하여 적용하고 있음.

〈표 11〉 「민간투자법」과 「공유재산법」 비교

구분	민간투자법	공유재산법에 의한 기부채납 후 무상사용·수익허가
대상시설	민간투자법이 정한 사회기반시설	공유재산법에서 정하는 공유재산이자 행정재산
사업주체	법인만 가능	법인, 자연인 모두 가능
사업자 지위 승계	포괄, 특정승계 가능(주무관청 승인 필요)	포괄승계만 가능(주무관청 승인 불필요)
타당성, 적격성	존재	법령에 근거 없음(서울시 실무지침 존재)
공개입찰	공개입찰 필수	수익계약 가능
설계, 시공에 대한 관여절차	있음	없음(실무상 사업계약에서 실시계획 승인절차를 두는 경우가 많음)
운영에 대한 관여	적극적 관여	소극적 관여
무상사용권	물권	채권
무상 사용기간 산정방식	총사업비, 운영비, 운영수입, 수익률 고려	기부채납재산의 가액평가(감정평가 등) 연간사용료 고려
무상 사용기간 상한	50년	20년(단, 10년 예외적 갱신 가능)
제3자 사용료	징수권, 통상 사용료 제한	징수권 명기 없음, 통상 사용료 제한 없음
무상사용권 담보	관리운영권 담보제공 가능(실시협약 해지 시 지급금에 대한 담보설정도 가능)	담보제공 불가능 (단, 실시협약 해지 시 지급금이 존재하는 경우 이에 대한 담보설정 가능)
해지 시 지급금	상세히 규정	규정 없음

자료 : 주재홍·이세규(2013), 「서울시 민간투자사업 추진을 위한 단계별 관리 방안 연구」, 서울연구원, p.101.

- 서울시는 “민간투자사업에 관한 기본 조례”를 개정(12년 시행)하여 재정담당관의 민간투자사업 관리대상을 기존의 「민간투자법」 적용사업에서 서울시의 재정부담을 유발하는 모든 사업으로 확대함.
  - 「공유재산법」을 근거로 추진하는 사업들의 경우 명확한 추진 절차와 자체 심사기능이 부족하여 문제가 발생하자 「민간투자법」 이외에 개별 법령에 의해 추진하는 민관협력 사업에 대해서도 자체 심사 및 관리 절차를 강화하고, 의회의 동의를 받도록 함.

### 3. 공공건축물 복합개발의 주요 사례

- 공공청사의 복합개발을 위한 신규 및 리모델링 추진 시 민간의 재원과 창의와 효율성이 반영된 ‘민관협력에 의한 복합개발’의 사례는 많지 않음.
  - 공공청사의 복합개발은 대부분 「공유재산법」과 「국유재산법」을 근거로 추진되고 있고, 민간부문의 참여를 배제하고 정부, 지자체, 공기업의 주도로 추진되고 있음.

#### (1) 학교시설 복합화

- 학교시설 복합화는 학교 부지에 학교시설과 생활 SOC(먹고, 자고, 자녀를 키우고, 노인을 부양하고, 일하고, 쉬는 등 일상생활의 필수 인프라)를 복합적으로 설치·운영하는 것을 뜻함.
  - 학교시설의 복합화는 학교 교육의 질적 향상과 지역주민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 지역 공동체 중심시설의 역할을 수행함
- 학교시설의 복합용도화를 통해 학교는 외부 재원으로 학교에 필요한 시설을 확보하고, 국가와 지자체는 생활 SOC 공급을 위한 적정 입지 확보, 지역주민은 다양한 문화·스포츠시설 확보로 삶의 질 향상에 기여할 수 있음.
  - 기존 학교에 없는 수영장, 체육관, 도서관 등 교육활동에 필요한 시설을 확보할 수 있고, 미디어 랩, 헬스, 스튜디오, 다목적실 등 새로운 공간 확보 및 다양한 프로그램 참여 가능
  - 생활 SOC는 생활권별로 확보되어야 하는데, 적정 규모의 비어있는 부지를 확보하기가 쉽지 않은바, 학교 용지의 지상 및 지하공간 활용 가능
  - 주거지에 인접한 학교시설에 생활 SOC가 복합화되어 있으면, 복합시설 프로그램을 통하여 유아, 어린이, 청소년, 성인, 노인 등의 문화·스포츠 니즈 충족 및 세대 간 교류 가능

**<표 12> 학교시설 복합용도화의 주요 유형**

구분	주요 내용
도서관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공도서관 설치, 접근성이 좋은 학교에 컴퓨터실, 멀티미디어실, 어학실, 세미나실 등을 함께 설치해서 지역의 청소년, 주부, 노인 등이 함께 이용</li> <li>• 지역 공공도서관의 분원 형태로 운영</li> </ul>
체육·스포츠 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연중 활용도가 가장 높은 시설로 학교와 지역주민에 대한 개방시간을 달리하여 학생 안전을 확보하고 주민이용 불편 최소화</li> <li>• 지자체 시설관리공단, 스포츠시설 종류별 전문성이 높은 비영리 법인에 위탁 운영</li> </ul>
보육 및 노인복지시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 저출산, 고령화 사회에 필요한 시설로서 국공립 어린이집 확충, 돌봄 서비스 확대, 노인의 평생교육 및 여가에 대한 대응 필요</li> <li>• 노인층을 위한 사회적 일자리 창출과 연계 가능</li> </ul>
지하주차장 및 지상 생태공원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주야, 주중, 주말 등 학교와 지역 주민의 이용시간 차이에 의한 주차장 활용</li> <li>• 학교의 지상 주차공간을 생태 공원화하고 차량은 지하주차장 이용</li> </ul>
직업학교 특성과 고등학교의 산·학 연계시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산·학 연계를 통한 교내 실험실습실 첨단화·다양화, 스타트업 시설</li> <li>• 학교 특성에 맞는 산업체 유치로 교육의 시너지 효과 증대</li> </ul>
도시계획시설 중복결정 및 입체적 복합시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공원과 학교 등 법적·사회적 충돌이 없는 도시계획시설의 복합적 설치</li> <li>• 부지의 고저차, 저층부와 고층부의 용도 구분 등을 통한 입체적 복합 사용</li> </ul>

자료 : 유용상 외(2020), 「생활 SOC 사업과 연계한 미래 학교시설 복합화 개선방안」, 미래교육환경학회, p.14 재구성.

**2001년부터 본격화된 학교시설 복합화 사업은 약 20여년의 기간 동안 전국 초·중·고의 1% 수준인 128개교가 추진됨.**

- 학교시설 복합화 사업을 추진한 전국 128개교 중 서울은 99개교로 전국의 77%를 차지, 학교급별로는 초등학교 81개교(63%), 중학교 33개교(26%), 고등학교 14개교(11%)임.

**□ 금호초등학교**

**2001년 12월에 준공된 성동구 금호교육문화관 복합화 사업은 학교와 주민편익시설이 결합된 최초의 학교시설 복합화 사례로 성동구청 도시관리공단에서 운영하고 있음.**

- 주요 내용
  - \* 규모 : 연면적 20,918㎡ / 지하 3층, 지상 6층 / 사업비 224억원
  - \* 주요시설 : 실내체육관, 문화센터(헬스장, 에어로빅실, 피아노실, 문화강좌실 등), 수영장, 주차장 등
  - \* 운영주체 : 성동구청 도시관리공단
  - \* 연간운영비 : 29억원(인건비 25명, 시설관리, 강사 위탁계약비 포함) / 연간운영비 수입 : 24억원
- 추진경과
  - \* '95. 8. : 정밀안전진단 결과 개축(재배치) 추진
  - \* '97. 2. ~ '98. 7. : 성동구청과 서울지방교육청 협의
  - \* '98. 8. : 열린 금호교육문화관 건립에 따른 협약 체결
  - \* '98. 10. ~ '01. 12. : 공사착공 및 준공
- 학교에서는 실내체육관, 주차장 및 문화센터를 수업시간 중 무상으로 사용하고, 문화시설 등은 주민에게 유료 개방

〈그림 4〉 금호초등학교 학교시설 복합화 개념도



자료 : 교육부, 동정자료(유은혜 부총리, 학교복합화 우수학교 현장방문), 2019.6.17.

□ 동탄중앙초등학교

동탄중앙이음터는 동탄중앙초등학교에 화성시가 214억원의 예산으로 지하 2층, 지상 5층 규모의 복합시설을 건립하여 2016년 9월 개원함.

- 학생과 주민이 함께 쓰는 문화 및 교육, 복지시설을 학교에 건립하고, 동탄중앙초등학교 학생들은 시에서 공원부지를 활용해 만든 시립운동장을 학교 운동장처럼 사용하고 시민은 복지시설 이용
- \* 1층 : 시립동탄어린이집, 이음터마을카페, 안내데스크, 로비(전시장)
- \* 2층 : 문화, 육아, 체육시설[동아리실, 마을교육공동체프로그램실, 공동육아공간, 그룹운동(GX)실 등]
- \* 3층 : 종합자료실1, 어린이자료실, 유아자료실, 수유실, 휴게실
- \* 4층 : 종합자료실2, 디지털자료실, 노트북실, 일반열람실, 청소년열람실, 문서보존서고
- \* 5층 : ICT 프로그램실(메이커스페이스), 요리스튜디오, 다목적강당
- \* 옥상층 : 옥상조경, 태양광집열판

〈그림 5〉 동탄 중앙이음터



자료 : 화성시 인재육성재단(<https://www.hstree.org>).

(2) 노후 공공건축물 복합개발 사업

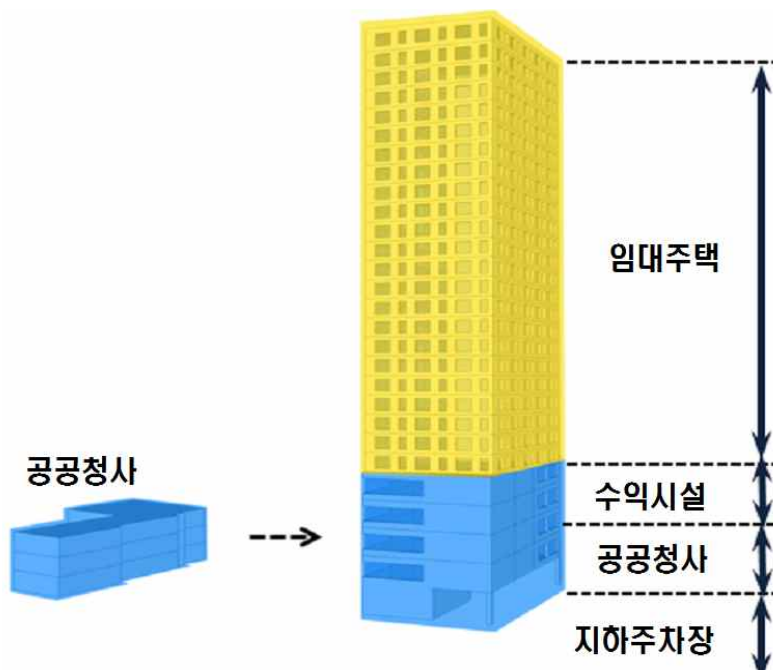
2018년부터 노후 공공청사를 개발하면서 임대주택 확보를 목표로 「국유재산법」, 「공유재산법」, 「공공주택특별법」을 근거로 추진 중임.<sup>17)</sup>

- 청사 + 수익시설은 국유지 위탁개발 방식으로 추진하고 수탁기관(LH, 캠프코)이 비용을 자체조달하여 건립하고 임대료 등 운영수익으로 사업비를 회수하는 방식
- 사업비 회수가 어려운 경우 청사 건축비용은 국유재산관리기금에서 지원하고, 공공임대주택은 현행 공공주택건설 사업방식(주택도시기금 출자(30%), 용자(40%), 시행자 자체조달(30%))으로 추진
- 준공 후 재산관리는 30년 내에서 사업시행자에게 관리·운영을 위탁하고 공공임대주택은 청년·신혼부부 대상으로 시세 70~80% 수준에서 공급

정부는 노후 공공청사 복합개발로 임대주택을 2022년까지 1만호 준공을 목표

- 부지 규모가 1만㎡ 이하는 캠프코(KAMCO, 한국자산관리공사), 1만㎡ 이상은 LH(한국토지주택공사)가 시행하고 있음.

〈그림 6〉 노후 공공청사 복합개발 개념도



자료 : 국토교통부, 보도자료, 2017.12.28

17) 염철호·서수정·여혜진(2018), 「노후 공공청사 복합개발을 위한 민관협력방식 활성화 방안 연구」, 건축도시공간연구소, pp.59~62의 내용을 참조하여 작성함.

❖ **캠코와 LH는 위탁개발방식으로 노후 공공청사 복합용도개발을 추진하고 있지만 여러 개의 사업을 동시에 추진하는 것에 한계가 있음.**

- 공공기관에 의한 위탁개발은 자금조달 금리가 낮고 수탁수수료가 낮아 국·공유재산을 개발하는 것에 많이 활용되는 개발방식임. 하지만 공공기관 부채비율 한도 규제 등에 따른 자금조달 문제로 수탁자인 공공기관이 동시에 여러 건의 사업을 추진하는 것에 한계가 있음.
- 민간참여가 필요한 임대공간이나 분양대상 수익시설은 수요자를 고려하여 개발계획을 수립해야 하지만 공공이 개발을 추진하고 있어 사전 임차자나 분양자 선정에 제약이 있다는 한계가 있음.
- 즉, 사전에 임차자나 분양자를 선정하는 경우 초기 자금조달이나 개발 후 투자회수 기간을 줄일 수 있지만, 공정성과 투명성의 원칙으로 인해 일반 공개입찰 방식을 적용하고 있음.

□ **대구 시민회관 리모델링(위탁개발)**

❖ **노후 공공건축물인 대구 시민회관을 전문콘서트홀로 리모델링 추진, 총사업비 549억원 (국비, 지방비 각 20억원, 사업시행자(캠코) 자체조달 509억원)으로 2013년 10월 준공함.**

- 「공유재산법」에 의한 위탁개발방식
- 임대형 위탁개발로 20년간 위탁계약(예상 연 임대수익 약 22억원)

〈표 13〉 대구 시민회관 리모델링 복합개발 개요

소재지	대구광역시 중구 태평로 141	
토지면적	약 1만㎡	
구분	개발 전	개발 후
규모	지상 5층, 지하 1층	지하 6층, 지하 3층
용도	공연 및 지원시설	공연 및 지원시설, 근생시설 및 시민휴게공간
건축 연면적	9.7천㎡	2.7만㎡
연간 임대수입		22억원
전경		

자료 : 김주진 외(2016), 「공유지를 활용한 LH 도시재생 추진 방안」, 토지주택연구원, p.44.

□ 서울 오류1동 주민센터 복합개발(노후 공공건축물 복합개발)

■ 준공 후 30년 이상 경과한 주민센터 건물로 노후화로 인한 주민불편 문제로 리모델링을 추진함.

- 「공유재산법」에 의한 사용수익허가 방식으로 사업시행자(SH공사)가 신축 청사를 기부채납하고, 지자체는 부지의 무상사용수익을 허가
- 구로구는 별도의 재정부담 없이 신축 청사를 확보하고, SH공사는 토지매입비 부담 없이 임대주택을 건설·운영하는 것을 골자로 SH공사와 구로구청 간에 MOU 체결(2016.5)
- 총사업비는 178억원으로 전액 SH공사가 부담하여 2020년 12월에 준공함.

■ 사용수익 허가기간은 50년, 별도의 수익시설 없이 행복주택 운영만으로 사업비용 회수, 주민센터는 공유재산으로 구로구가 관리하고, 그 외 행복주택 부분은 SH공사의 소유로 관리·운영(구분등기)

〈표 14〉 서울 오류 1동 주민센터 복합화

소재지	서울특별시 구로구 오류동 31-138	
토지면적	약 1천㎡	
구분	개발 전	개발 후
규모	지상 3층, 지하 1층	지상 18층, 지하 4층
용도	주민센터, 자치회관, 지구대	주민센터, 경로당, 실내체육시설, 행복주택 180세대
건축 연면적	1,029㎡(대지면적)	10,340㎡
전경		

자료 : 김옥연 외(2018), 「도심 공공임대주택 확보를 위한 노후공공청사 복합개발 활성화 방안」, 토지주택연구원, p.48.



□ 일본, 츄오구 아카이시쵸 1쵸메 복합개발<sup>18)</sup>

■ 일본 동경도 츄오구<sup>19)</sup> 아카이시쵸 1쵸메에 위치한 1동의 복합시설로 중학교 폐교 부지를 활용하여 공공임대주택과 사회복지시설을 복합개발해 2004년 임대주택 입주를 개시함.

- 1982년 츄오구립 제2중학교가 폐교된 이후 학교시설이 구민시설로 사용되었으나 2002년 건물이 해체됨에 따라 구 소유의 미이용 공유지가 발생함.

■ 폐교 부지(공유지)를 민간사업자에게 임대하는 방식으로 츄오구가 70년 정기차지권을 설정하여 공공시행자인 UR도시기구<sup>20)</sup>와 차지권 비율에 따라 토지를 공유하는 형태로 개발함.

- UR이 사회복지시설과 임대주택을 정비하고, 정비 후의 사회복지시설은 츄오구가 재매입, 임대주택은 70년간 UR이 운영관리함.
- 공개공지 확보에 의한 118% 용적을 추가 확보(이전 지정용적률 400% → 이후 계획용적률 518%)

〈표 15〉 일본, 츄오구 아카이시쵸 1쵸메 복합개발 개요

사업기간	1999 ~ 2004	사업비	10,195,000,000엔
토지면적	4,900㎡	시설 연면적	29,900㎡
토지확보	사회복지시설 : 츄오구 양도 / UR임대주택 : 70년 정기차지권		
상세시설	재택간호지원센터(1층), 간호노인보건시설(2~4층), 지적장애인생활 지원시설(5층), UR임대주택(6~22층, 199호)		
	개발 전		개발 후
전경			

자료 : 김옥연 외(2018), 「도심 공공임대주택 확보를 위한 노후공공청사 복합개발 활성화 방안」, 토지주택연구원, p.57 재인용.

18) 김옥연 외(2018), 「도심 공공임대주택 확보를 위한 노후공공청사 복합개발 활성화 방안」, 토지주택연구원, p.55~57.

19) 일본 동경도 동부에 위치한 특별구, 도쿄 23구중 중앙부에 위치.

20) UR은 Urban Renaissance agency Japan의 약자, 일본의 도시기구로서 임대주택의 공급 및 운영, 도시재생사업을 시행, 우리나라의 LH와 유사한 공기업(<https://www.ur-net.go.jp>).

## 4. 시사점

- 복합개발은 토지의 고효율화, 도심공동화 방지, 지역주민의 편의성 확대와 같은 장점이 있으며, 재정사업 또는 공공의 주도로 추진되고 있음.**

  - 중앙정부와 지자체가 소유하고 있는 부지 또는 노후건축물에 대한 복합개발이 필요하지만, 재정 부족으로 복합개발이 활성화되지 못함.
  - 정부는 학교시설 복합용도화, 노후 공공청사 복합개발 등을 추진하고 있는데, 재정사업으로 추진하거나, 공공기관(LH, 캠프)이 주도하여 복합개발을 추진하고 있음.
  - 공공기관에 의한 사업추진은 자금조달 금리가 낮고 수탁수수료가 낮아 국·공유재산이 개발에 많이 활용되지만, 공공기관 부채비율 한도 규제 등에 따라 자금조달의 문제로 동시에 여러 건의 사업을 추진하는 것에 한계가 있음.
  
- 중앙정부, 지자체가 보유하고 있는 부지 또는 노후 공공건축물의 활용도를 제고하기 위해 민간의 자본을 활용한 ‘민관협력에 의한 복합개발’ 활성화가 필요함.**

  - 노후 공공건축물 복합개발의 사업비를 민간에 의해 조달하거나, 민간과 정부(지자체)가 협력해서 조달하고, 해당 시설의 운영을 일정 기간 민간 단독 또는 민간과 정부(지자체)가 공동으로 운영하는 민관협력에 의한 복합개발 활성화가 필요함.
  
- 「민간투자법」을 활용하여 노후 공공건축물의 복합개발 추진 사례는 없고, 대부분 「공유재산법」, 「국유재산법」 등이 활용되고 있음.**

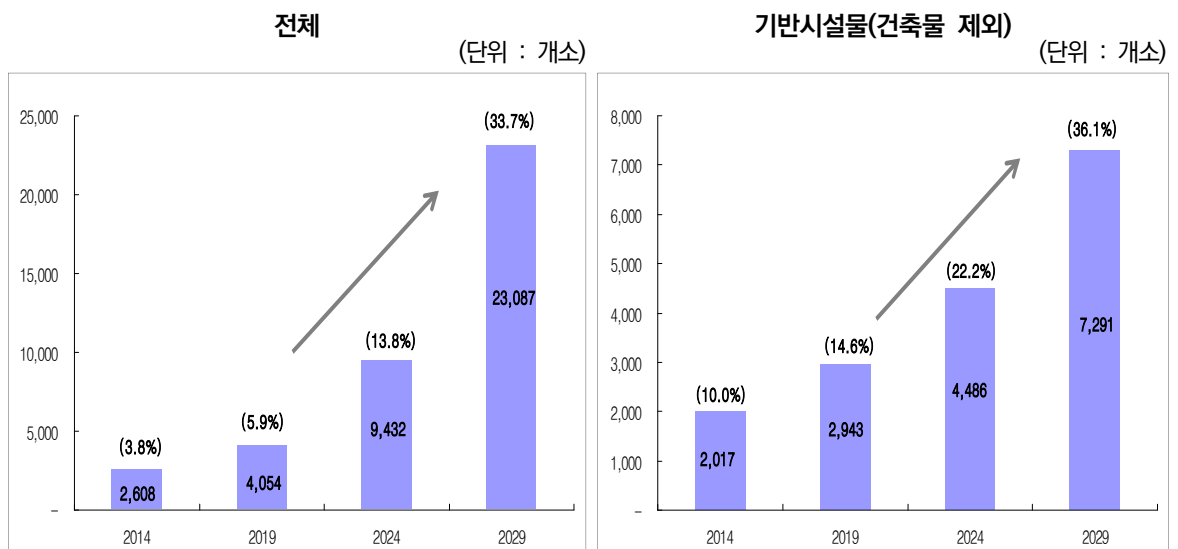
  - 「민간투자법」에 의한 민간투자사업은 박물관, 미술관, 도서관, 문화센터, 복지관과 같은 개별사업을 “본 사업”으로 추진하고, 소규모 판매시설 등은 “부속사업”으로 추진, 노후 공공건축물에 적용된 사례는 없고, 모두 신규사업으로 추진됨.
  
- 「민간투자법」에 의해 추진된 건축물 민자사업과 복합용도 개발사업은 모두 신규사업으로 노후 공공건축물을 대상으로는 없는데, 노후 공공건축물을 대상으로 한 민간투자사업의 가이드라인(guideline)이 마련되어야 함.**

## IV 노후 공공건축물 복합개발 민자사업 추진 방안

### 1. 노후 공공건축물 복합개발에 「민간투자법」 활용의 배경

- 우리나라 민간투자사업(이하 민자사업)은 신규(Green Field) 사업 중심으로 추진되었고, 노후 시설물(Brown Field)을 대상으로 추진된 사례는 없음.
  - 우리나라는 신규 사회기반시설의 확충을 위해 민자사업을 활용하였기 때문에 「민간투자법」은 기본적으로 DBFO(Design-Build-Finance-Operate)에 기반을 두고 있음.
- 노후 시설물이 누적 증가하게 되면 국가의 경제활동에 지장을 초래하고 국민의 안전에 위협요인으로 작용할 수 있음.
  - 도로, 철도, 교량, 댐, 산업단지, 상하수도 등 주요 인프라시설 중 준공된 지 30년 이상이 지난 시설이 증가하면서, 국가 경제활동과 국민의 삶의 질에 지장을 초래할 뿐 아니라 국민 안전을 위협하는 문제가 심각히 대두됨.
  - 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」상의 관리대상이 되는 1·2종 노후 기반시설물(건축물 제외) 중 2014년 기준으로 31년 이상인 시설이 2,017개(10.0%)에서 10년 후인 2024년에는 두 배 이상인 4,486개(22.2%)로 급증할 것으로 예측됨.

〈그림 7〉 1·2종 시설물 노후화 전망



주 : 괄호 안에 수치는 시설물 대비 31년 이상 노후 시설물 비중임.

자료 : 한국시설안전공단(2014년 12월); 한국건설산업연구원(2017), 「차기정부의 건설 및 주택정책과제」, p.208 재인용.

- 노후 공공건축물의 노후화가 상당수 진행되면서 2019년 기준으로 30년 이상 된 건축물은 전체 공공건축물의 23.2% 차지함. 향후 노후 공공건축물이 급증할 것으로 전망됨.

  - 2019년 기준, 전체 공공건축물은 총 21만 6,823개동, 그중 30년 이상이 경과한 건물은 5만 198동으로 전체의 23.2%를 차지함.<sup>21)</sup>
- 노후 공공건축물의 철거와 재건축, 리모델링 등에 막대한 재원이 소요 예상, 지자체의 경우 열악한 재정 여건으로 대국민 공공서비스의 질을 향상시키는 것에 어려움이 있음.

  - 지자체에서 운영하는 문예회관, 박물관과 같은 공공건축물은 점차 노후화되고 있으며 수익성이 낮음. 이용객 증대, 수익성 개선을 위한 복합용도개발이 필요함.

## 2. 노후 공공건축물 복합개발 민자사업의 전제와 개발 콘셉트

### (1) 노후 공공건축물 복합개발 민자사업의 전제

- 노후 공공건축물 복합개발 민자사업은 민간이 투자금을 조달하여 복합시설을 리모델링(신축) 및 운영을 하고, 관리운영권 설정기간 동안 복합시설의 운영으로 투자비를 회수가 가능한 경제성이 있어야 함.

  - 민간으로부터 투자자금을 조달하여 복합개발을 하고 관리운영권 설정기간 동안 시설의 운영으로 민간의 투자비를 회수하는 사업구조, 기본적으로 노후 공공건축물 복합개발사업이 경제성이 있어야 함.
  - 수익형(BTO) 민자사업은 건설(Build)-이전(Transfer)-운영(Operate)으로 복합개발사업 자체의 수익성이 있는 경우 추진이 가능함.
  - 임대형(BTL)은 건설(Build)-이전(Transfer)-임대(Lease)하는 것으로 정부로부터 시설임대료를 받는 방식으로 투자비를 회수, BTL 방식은 공공성이 높은 복합개발사업으로 수익성이 낮지만, 반드시 추진해야 할 사업에 적용할 수 있음.

### (2) 노후 공공건축물 복합개발 민자사업의 개발 콘셉트

- 노후 공공건축물 복합개발에 민간자본을 유치하기 위해서는 복합개발에 따른 수익성이 있어야 함. 수익성 확보를 위해서는 규모의 경제가 있어야 하고, 이를 위해서는 일정 규모 이상의 복합개발이 되어야 함.

21) 자세한 내용은 본 연구의 제2장 참조.

- 규모의 경제를 실현하기 위해서는 소규모 공공건축물의 단순 리모델링을 통한 복합개발은 민간자본의 유치가 쉽지 않을 것으로 판단됨.
- 2019년 공공건축물 현황을 보면 30년 이상 된 공공건축물은 총 5만 198동인데, 그중 79.8%인 4만 69동이 연면적 500㎡ 이하의 소규모 건축물, 3,000㎡ 이상의 대형 건축물은 4.6% 수준임.<sup>22)</sup>
- 즉, 소규모 노후 공공건축물 1개 동을 대상으로 리모델링을 통한 복합개발을 하는 경우 수익성 있는 시설의 유지와 운영, 사회·복지시설 운영의 효율성 확보가 어려울 것으로 보임.

■ 노후 공공건축물 복합개발의 개념은 ① 대형 공공건축물 리모델링 복합개발, ② 저이용 공공건축물 및 연접부지 복합개발, ③ 소규모 공공건축물 번들링(bundling) 복합개발 등 3가지 유형으로 구분할 수 있음.

- 제1유형 : 노후 대형 공공건축물을 대상으로 건물의 기본틀 유지, 구조보강·설비개선·개축·증축 등을 포함한 건축물 리모델링을 통한 기능적 복합화를 추진
  - 대구 시민회관 리모델링
- 제2유형 : 활용도가 낮은 노후 공공건축물과 공공건축물에 연접한 나대지, 공영주차장, 공원을 묶어서 개발, 기존 시설물의 철거 후 신축을 통한 복합개발
  - 서울 오류1동 주민센터 복합개발, 일본 추오구 아카이시초 1츄메 복합개발
- 제3유형 : 활용도가 낮은 노후 소규모 공공건축물들을 지역별로 3~5개 묶어 복합개발하는 것으로 사업 규모가 작은 만큼 여러 사업을 한 데 묶는 번들링이 필요
  - 일부 건물은 기본틀 유지, 구조보강·설비개선·개축·증축 등을 포함한 건축물 리모델링을 통한 기능적 복합화를 추진한 리모델링을 하고 일부 건축물은 철거 후 신축을 통한 복합개발 추진

### 3. 노후 공공건축물 복합개발 민자사업 추진 모델

■ 노후 공공건축물 복합개발의 실제 사례는 위탁개발 방식으로 현재 추진 중인 ‘송파·방이 공공청사·창업지원주택 복합개발사업’을 민자사업으로 추진하는 것으로 가정하고 민자사업 추진 시 검토해야 할 조건을 분석할 것임.

- ‘송파·방이 공공청사·창업지원주택 복합개발사업’을 민자사업으로 추진할 경우 개발 개념은 제2유형으로 노후 공공건축물의 철거 후 연접한 공원, 공영주차장을 묶어서 신축하는 사업임.
- 본 사업의 경제성 검토 후 BTO 또는 BTL 중 어떤 방식으로 추진할지를 결정해야 함.

22) 본 연구의 <표 3> 공공건축물 현황(2019년 기준)을 참조.

(1) 사례 : 송파·방이 공공청사·창업지원주택 복합개발사업

- 위치 / 현황** : 서울 송파구 방이2동 주민센터(백제고분로 495) 일대 1만 1,276㎡

  - 장애인복지관 333㎡, 방이2동주민센터 707㎡, 방이공원 6,930㎡, 공영주차장 3,306㎡(131대)
  - 방이2동 주민센터와 장애인복지관은 시설이 오래되고 주민 이용률이 저조했음. 건물에 연접한 방이근린공원과 공영주차장의 경우 노후화로 주민이 이용이 많지 않았음.
  
- 2019년 국토교통부 주관 「노후공공청사 복합개발사업」 공모에 선정됨. 송파구와 한국토지주택공사(이하 LH)는 행정안전부 중앙투자심사, 공유재산심의 등 부속절차, 국토교통부 사업계획승인 등을 추진함.**

  - 국토교통부는 2020년 12월 본 사업에 대한 사업을 승인함. 코오롱글로벌(주)과 동부건설 컨소시엄이 시공, 지상 17층 연면적 4만㎡ 규모의 복합시설 건설, 2023년 하반기 준공이 목표임.
  - 복합시설은 공공청사, 창원지원주택 160호, 스타트업을 위한 창업지원시설, 도서관, 어린이집, 복합문화공간 등 생활 SOC시설, 지하 공영주차장(383대) 등으로 구성됨.
  
- LH와 송파구는 역할분담으로 송파·방이 공공청사·창업지원주택 복합개발사업을 추진함.**

  - LH는 건물배치·규모·공간계획 등 설계, 건설공사의 총괄·관리, 창업지원주택 공급·관리, 창업지원시설 운영·관리를 담당
  - 송파구는 공공청사부지 제공, 창업지원주택 입주대상자 추천, 생활 SOC 시설 운영·관리를 담당하며 일정 기간 수익시설 운영
  - 사업비는 LH가 조달하여 선투입, 복합시설 완공 후 공공청사·수익시설 등의 사업비는 송파구가 부담

〈그림 8〉 송파·방이 공공청사·창업지원주택 복합개발사업



자료 : 송파구, 보도자료(송파구 방이동에 청년창업센터 착공), 2021.2.4.

## (2) 민자사업 추진 가능성

❖ 송파·방이 공공청사·창업지원주택 복합개발사업은 「민간투자법」에 의한 민간투자 대상사업에 포함되는바, 민자사업으로 추진이 가능함.

- 민간투자 대상사업은 「민간투자법」 제2조 제1호 나목에서 “유치원, 학교, 도서관, 과학관, 복합문화 시설, 공공보건의료시설 등 사회서비스의 제공을 위하여 필요한 시설”, 다목 “공공청사, 보훈시설, 방재시설, 병영시설 등 국가 또는 지방자치단체의 업무수행을 위하여 필요한 공용시설 또는 생활체육시설, 휴양시설 등 일반 공중의 이용을 위하여 제공하는 공공용 시설”을 사회기반시설로 정의함.

❖ 민자사업의 대상사업으로 지정받기 위해서는 민자사업의 기본원칙인 수익자부담의 원칙, 수익성의 원칙, 사업편익의 원칙, 효율성의 원칙을 고려해야 함.<sup>23)</sup>

- 수익자부담의 원칙 : 기존 저부담의 이용시설에 대비해 양질의 서비스 제공이 가능하고 이용자가 이와 같은 고평익에 상응하여 고부담 사용료를 부담할 의사가 있다고 판단되는 사업
- 수익성의 원칙 : 정부가 허용 가능하고 이용자가 지불 가능한 사용료로 정부가 지원 가능한 건설 보조금 범위 내에서 민간사업자의 투자를 충족시킬 수 있는 수익률을 확보할 수 있는 사업
- 사업편익의 원칙 : 정부 재정사업 추진 시 예산제약 등으로 조기 시설 건설과 서비스 제공이 어려우나, 민자사업으로 추진 시 목표 연도 내 사업을 완료하여 사업 편익의 조기 창출 효과가 기대되는 사업
- 효율성의 원칙 : 민간의 창의와 효율을 활용함으로써 재정사업으로 추진하는 것에 비해 사업 편익 증진 및 사업비용 경감 정부재정시설과의 경쟁촉진으로 서비스의 질 제고 등이 기대되는 사업

## (3) 추진방식

❖ 송파·방이 공공청사·창업지원주택 복합개발사업의 민간투자 추진방식은 해당 사업의 경제성에 따라 결정됨.

- 송파·방이 공공청사·창업지원주택 복합개발사업이 전체적으로 경제성이 있어 민간사업자가 투자자금을 관리운영권 설정기간 동안 회수할 수 있으면 수익형(BTO) 민자사업으로 추진
- 송파·방이 공공청사·창업지원주택 복합개발사업의 공공성은 탁월하지만 해당 사업의 운영만으로 민간사업자의 투자자금을 관리운영권 설정기간 동안 회수할 수 없다면 임대형(BTL) 민자사업으로 추진
- 송파·방이 공공청사·창업지원주택 복합개발사업의 시설 중 사무실 임대, 지하주차장 등은 경제성이 있고, 노인 및 아동복지시설은 경제성이 없는바, 시설별로 사업방식을 구분한 혼합형(BTO+BTL) 민자사업 방식을 검토할 수 있음.

23) 기획재정부(2020), 2020 민간투자사업기본계획.

〈표 16〉 민간투자사업의 추진 방식

구분	주요 내용
BTO (Build-Transfer-Operate)	사회기반시설의 준공(신설, 증설, 개량)과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정 기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식
BTL (Build-Transfer-Lease)	사회기반시설의 준공(신설, 증설, 개량)과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정 기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식
BOT (Build-Operate-Transfer)	사회기반시설의 준공(신설, 증설, 개량) 후 일정 기간 동안 사업시행자에게 당해 시설의 소유권이 인정되며 그 기간의 만료 시 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식
BOO (Build-Own-Operate)	사회기반시설의 준공(신설, 증설, 개량)과 동시에 사업시행자에게 당해 시설의 소유권이 인정되는 방식
BLT (Build-Lease-Transfer)	사업시행자가 사회기반시설을 준공(신설, 증설, 개량)한 후 일정 기간 동안 타인에게 임대하고 임대 기간 종료 후 시설물을 국가 또는 지방자치단체에 이전하는 방식
혼합형	민간투자법 제4조 제1호의 방식(BTO)과 제4조 제2호의 방식(BTL)을 혼합하여 하나의 사회기반시설을 설치운영하는 방식
결합형	사회기반시설을 물리적으로 구분하여 법 제4조의 1호의 방식 내지 법 제4조 제6호의 방식 중 둘 이상을 복수로 활용하는 방식
기타	그 밖에 민간부분이 제시하고 주무관청이 타당하다고 인정하거나 주무관청이 민간투자 시설사업기본계획에 제시하는 방식(교육청이 사립학교시설을 제2호와 유사한 방식으로 추진하는 경우를 포함한다)

자료 : 민간투자법 제4조, 2020 민간투자사업기본계획(기획재정부 공고 제2020-83호) 민간투자사업 추진 일반지침 제3조.

- ❖ 송파·방이 공공청사·창업지원주택 복합개발사업이 자체 수익사업으로 경제성이 있으면 BTO 방식, 경제성이 부족하면 BTL 방식, 주무관청(송파구)과 민간사업자 간의 협의하여 새로운 방식(BTO+BTL, BTO+BOO 등)을 적용할 수 있음.**
- ❖ 송파·방이 공공청사·창업지원주택 복합개발사업의 경제성이 낮은 경우 BTL 방식을 적용한 정부고시사업으로 추진함.**

  - 도서관, 박물관, 과학관, 아동 및 노인복지시설 등 공익적 성격이 큰 시설은 수익성이 낮아 공공의 지원이 필요, 이러한 시설을 중심으로 복합개발을 하는 경우 BTL 방식을 적용한 정부고시사업으로 추진하는 것이 바람직함.
  - BTL 사업에 대한 민간제안이 가능하지만, 행정안전부, 기획재정부 등 중앙부처 협의, 송파구 및 서울시 등 지자체 협의, 한도액 편성 및 국회제출 등 인허가 리스크가 크므로 현실적으로 민간이 BTL 사업을 제안하는 것은 한계가 있음.
- ❖ 송파·방이 공공청사·창업지원주택 복합개발사업의 경제성이 있는 경우 BTO 방식을 적용한 민간제안사업으로 추진함.**



- 민간제안사업은 민간의 창의성과 효율성을 최대한 발휘할 수 있는 장점이 있는바, 민간제안사업 접수 이전의 사업성 검토 단계에서 사전협의 시 주무관청은 관련 정보의 제공 등 협조 필요하고, 사업제안서가 주무관청에 접수되면 이를 적극 검토해야 함.
- 민간의 사업제안서에는 제안사업의 타당성 조사의 내용, 사업계획 내용, 총사업비의 명세 및 자금조달계획, 무상사용기간 또는 소유·수익기간 산정 명세, 시설의 관리운영계획, 사용료 등 수입 및 지출 계획, 부대사업을 시행하는 경우 그 내용 및 사유, 기타사항 등이 포함되어야 함.

#### (4) 관리운영기간

##### ■ 송파·방이 공공청사·창업지원주택 복합개발 민간투자사업의 관리운영기간(무상사용기간)은 BTO 방식은 최대 50년, BTL 방식은 최대 30년의 기간을 정할 수 있음.

- 송파·방이 공공청사·창업지원주택 복합개발사업은 지자체(송파구)의 재산을 활용하는바 복합개발을 할 경우 「공유재산법<sup>24)</sup>」의 적용을 받아 원칙적으로 5년의 사용기간이 주어짐.
- 국유재산 또는 공유재산의 사용기간에 관해 「민간투자법」에서 정한 ‘일정기간’은 「공유재산법」에서 원칙으로 정한 5년의 기간에 대해 특별한 규정이 됨.
- 이에 따라 수익형(BTO)에 대해 「민간투자법」에서 규정한 ‘일정기간’을 구체화한 민간투자사업기본계획 제11조 제3항에 따라 50년을 초과하지 않는 기간으로 정할 수 있음.
- 임대형(BTL) 방식의 사용기간은 민간투자사업기본계획 제20조 제1항에 따라 10년부터 30년까지의 범위 내에서 적정기간을 설정할 수 있음.

〈표 17〉 기획재정부 유권해석 : 무상사용·수익기간 관련

□ 민간투자정책과 - 716 (2013.10.17.) “질의회신”

「공유재산법 및 물품관리법」 제7조 제2항과 동법 시행령 제5조 제4항 제3호는 기부하려는 재산의 무상사용·수익허가기간이 20년을 초과하는 경우에는 이를 받아들여서는 아니된다고 규정하고 있으나, 동법 제2조의 2는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에서 정하는 바를 따르도록 규정하고 있습니다.

또한 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조 등에 위임을 받아 수립·고시된 민간투자사업기본계획 제11조 제3항에서는 수익형 민자사업(BTO) 정부귀속시설의 관리운영권 설정기간을 최장 50년으로 정하고 있습니다.

따라서 공유재산법의 규정에도 불구하고 민간투자법 및 민간투자사업기본계획에 의해서 동 시설에 대한 추가적인 관리운영권 설정이 가능할 것으로 판단됩니다.

자료 : 박현석·김태건·안성현(2019), 「민간투자법 해설과 실무」, 삼일인포마인, p.134

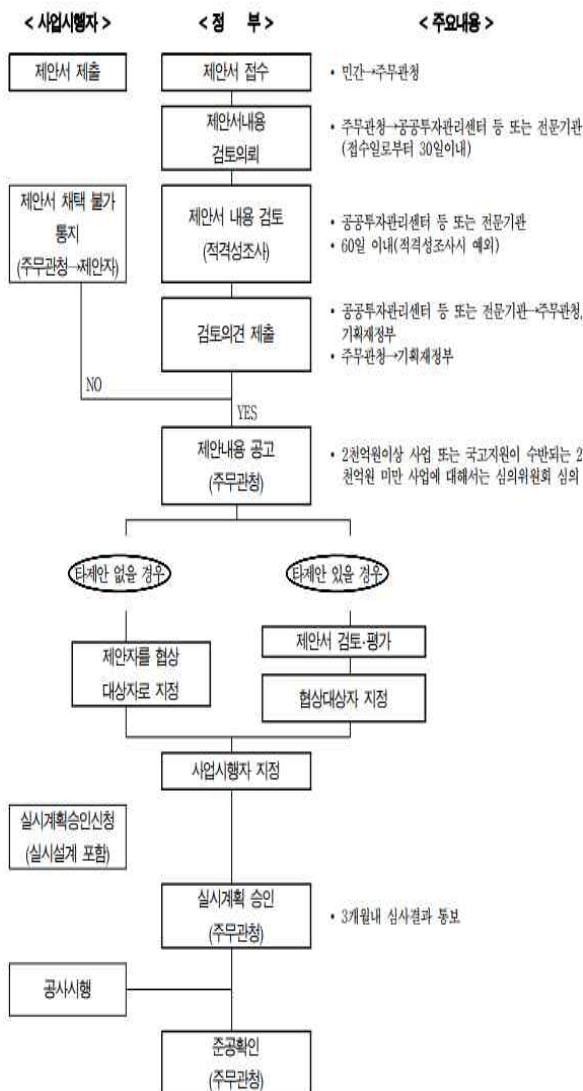
24) 공유재산 및 물품관리법, 제21조(사용·수익허가기간) ① 행정재산의 사용·수익허가기간은 그 허가를 받은 날부터 5년 이내로 한다. 다만, 제7조제2항 각 호의 경우에는 무상사용을 허가받은 날부터 사용료의 총액이 기부를 받은 재산의 가액에 이르는 기간 이내로 하되, 그 기간은 20년(이하 이 조에서 “총 사용가능기간”이라 한다)을 넘을 수 없다.

### (5) 추진 절차

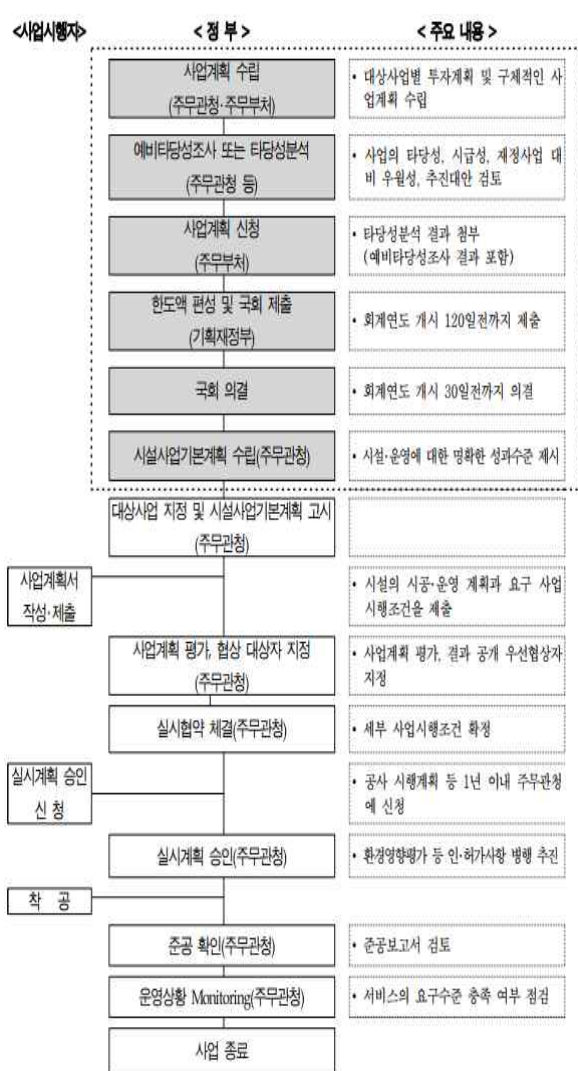
#### ☑ 송파·방이 공공청사·창업지원주택 복합개발 민자사업의 추진 절차는 다음과 같음.

- 정부고시사업 : 수익형(BTO)은 주무관청에서 사업계획을 수립하고 예비타당성조사 후, 총사업비가 841억원이므로 주무관청이 민간투자대상사업으로 지정(2천억원 미만)하고, 시설사업기본계획 고시 후 우선협상대상자 선정 / 임대형(BTL)은 주무관청이 예비타당성조사 후 주무부처에 사업계획을 신청하고, 국회 의결 후 주무관청이 시설사업기본계획 고시 후 우선협상대상자 선정
- 민간제안사업 : 수익형(BTO)의 경우 민간제안서 접수 후 전문기관에서 적격성조사를 거쳐 제3자 제안공고를 통해 우선협상대상자를 선정

〈그림 9〉 수익형(BTO) 민자사업(민간제안사업)



〈그림 10〉 임대형(BTL) 민자사업(정부고시사업)



자료 : 기획재정부(2020), 2020 민간투자사업기본계획, pp.281~282.

#### 4. 노후 공공건축물 복합개발 민자사업의 제도적 보완 과제

- 현재까지 우리나라 민자사업은 신규사업을 대상으로 추진되었고, 기존 시설물을 대상으로 추진된 사례가 없는바, 노후 공공시설물을 대상으로 민자사업을 추진할 것을 상정하고 민자사업 관련 제도의 보완이 필요함.

##### (1) 노후 공공시설 민자사업의 사업방식 정형화

- 우리나라의 민간투자제도는 신규(Green Field) 인프라 건설사업에 적합하게 마련되어 있어 이들 제도를 노후인프라 민자사업에 제한 없이 적용하는 것보다는 노후(Brown Field) 공공시설을 대상으로 하는 경우 그 추진방식을 별도로 마련하는 것이 필요함.
  - 노후 도로, 철도 등을 민자사업으로 성능개선(리모델링)을 하는 경우 기존의 공적 운영조직(국토관리청, 철도공사 등)과의 관계를 어떻게 정립할 것인지 결정해야 함.
  - 기존의 도로, 철도 등은 교통수요와 운영비용이 사실상 결정되어 있어 우선협상대상자 선정 시 교통수요 추정과 운영비용 산정에 대한 평가기준은 신규사업과는 다른 기준을 적용해야 함.
- R(Rehabilitate)-방식은 “민간투자사업 추진 일반지침”에 있었으나 2015년에 삭제되었는데, 이는 R-방식과 BTO, BTL 방식이 유사하기 때문으로 보임.
  - R(Rehabilitate) 방식은 기존 시설의 개량 등에 선투자를 하는 것으로 새로운 시설을 건설하는 데 선투자를 하는 B(Build)와 선투자를 점에서는 동일함.
  - 즉, 실무적으로 RTO 또는 RTL 방식은 BTO 또는 BTL 방식과 크게 다르지 않음.
- 이에 노후 공공시설의 민자사업 추진방식을 RTO, RTL, FO, TOT와 같이 정형화하는 것을 검토할 필요가 있음.
  - RTO(Rehabilitate-Transfer-Operate) : 국가 또는 지방자치단체 소유의 기존 시설을 개량 보수 증설 또는 확장한 후 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정 기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식
  - ROT(Rehabilitate-Operate-Transfer) : 국가 또는 지방자치단체 소유의 기존 시설을 개량 보수 증설 또는 확장한 사업시행자에게 일정 기간 해당 시설에 대한 운영권을 인정하고 그 기간의 만료 시 시설 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식
  - ROO(Rehabilitate-Own-Operate) : 기존 시설을 개량 보수 증설 또는 확장한 사업시행자에게 해당 시설의 소유권을 인정하는 방식

- RTL(Rehabilitate-Transfer-Lease) : 국가 또는 지방자치단체 소유의 기존 시설을 개량 보수 증설 또는 확장한 후 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치 단체에 귀속되며 사업시행자는 일정 기간 관리운영권을 인정받아 해당 시설을 타인에게 사용 수익하도록 하는 방식
- FO(Finance-Operate) : 운영형 민자사업, 준공이 완료된 정부 소유 시설(민자 또는 재정 또는 공기업 자원 등을 통해 건설이 이루어져 현재 정부가 소유하고 있는 시설)을 대상으로 민간이 재원을 조달하고 운영 및 유지관리(신설 및 재개발을 제외한 대수선 및 시설 개선을 포함하는 장기간의 운영)를 수행하는 방식<sup>25)</sup>
- TOT(Transfer-Operate-Transfer) : 정부가 공기업 지분 일부를 민간에 넘겨 공기업과 외부 투자자가 함께 J/V를 설립한 후 J/V에 일정기간 사업 수행을 양허하는 방식<sup>26)</sup>

## (2) 노후 공공건축물 세부 현황 제공

- 노후 공공건축물 민자사업이 경제성이 있는 경우 수익형(RTO) 방식을 적용한 민간제안사업으로 추진할 수 있음.
- 민간제안을 활성화하기 위해서는 중앙정부 및 지자체의 노후 공공건축물 현황과 활용계획을 민간에 공개할 필요가 있음.
  - 민간제안사업의 경우 민간의 창의성과 효율성을 최대한 발휘할 수 있는바, 민간투자가 가능한 사업지 목록을 민간에 제공하는 것이 필요함.
  - 즉, 중앙정부와 지자체가 보유하고 있는 노후 공공건축물 현황과 해당 건축물 주변으로의 확장성 등 민자사업 구상에 필요한 기초자료를 민간사업자에게 제공하는 것이 필요함.

## (3) 관리운영기간 및 관리운영권 설정 기준 마련

- 공공건축물의 사용기간인 내용연수(耐用年數)를 정하고, 내용연수가 경과되면 세법상 가치가 없어짐. 각 건물의 내용연수와 물리적 사용기간 간에는 격차가 존재함.
  - 「법인세법」 시행규칙 제15조 제3항[별표 5]에서 건축물의 내용연수 범위를 보면, 철골·철근콘크리트조 건물의 경우 기준 내용연수는 40년이고 최대 50년으로 설정되어 있음.
  - 유형고정자산의 감정평가액 산정, 과세표준 결정, 국부통계조사 등에 활용하는 한국감정원의 「유형고정자산 내용연수표<sup>27)</sup>」에서는 철골·철근콘크리트조, 철근콘크리트조 구조의 청사, 사무소, 동사무소, 경찰서, 우체국 등의 건물의 내용연수는 최소 50년에서 최대 60년으로 설정되어 있음.

25) 박경애 외(2020), 「운영형 민자사업의 제도화 방안 연구」, 한국개발연구원.

26) 안중욱 외(2017), 「민간자본을 활용한 노후기반시설 관리방안」, 국토연구원.

27) 한국감정원(2013), 유형고정자산 내용연수표.

❖ 「법인세법」은 기존 건물의 개조, 설비 교체 등으로 자산의 가치가 현실적으로 증가하면 대상 건물의 내용연수를 연장하고 있음.

- 「법인세법」 제23조 제4항에서 “감가상각자산에 대한 대통령령으로 정하는 자본적 지출”에 해당하는 금액에 대한 감가상각비를 손비로 계상하는 방법을 규정하고 있음.<sup>28)</sup>
- 「법인세법」 시행령 제31조 제2항에서는 “대통령령으로 정하는 자본적 지출”을 법인이 소유하는 건물의 내용연수를 연장하거나 해당 자산의 가치를 현실적으로 증가시키기 위하여 지출한 수선비를 말하는데, 이에 해당하는 지출은 아래 5가지 경우에 해당됨.
- ① 본래의 용도를 변경하기 위한 개조, ② 엘리베이터 또는 냉난방장치의 설치, ③ 빌딩 등에 피난시설 등의 설치, ④ 재해 등으로 인하여 멸실 또는 훼손되어 본래의 용도에 이용할 가치가 없는 건축물, 기계, 설비 등의 복구, ⑤ 그 밖에 개량, 확장, 증설 등 위 ①~④까지의 지출과 유사한 성질의 것
- 즉, 노후 공공건축물을 복합개발하여 새로운 용도로 전환하는 경우 기존의 잔존가치에도 불구하고 해당 시설물의 내용연수를 연장할 수 있음.

❖ 준공 후 상당 기간이 경과한 노후 공공건축물(철근콘크리트조 구조)을 복합개발하면 민간사업자의 관리운영기간을 어떻게 설정할 것인가를 명확히 해야 함.

- 민자사업의 총사업비와 물리적 조사 등을 통해 복합개발 이후 신규 시설의 내용연수를 재산정하고, 민간투자비용의 회수와 정부지원금을 감안하여 관리운영기간을 설정해야 함.
- 예를 들어, 시설물의 내용연수를 잔존 감가상각연수(10년)와 복합개발 후 연장수명(20년)을 합산한 내용연수를 30년일 경우, 사업시행자의 관리운영기간은 20년, 관리운영기간 종료 후 주무관청으로 해당 시설을 이관<sup>29)</sup>한 후 잔존수명이 10년이 됨.
- 관리운영기간 종료 시점에 보수·보강과 증설 등을 통해 복합개발 시설물의 내용연수를 기존 10년에 서 추가로 연장하여 주무관청이 시설을 인수하여 사용할 수 있음.

28) 법인세법 제23조(감가상각비의 손금불산입) ① 내국법인이 각 사업연도의 결산을 확정할 때 토지를 제외한 건물, 기계 및 장치, 특허권 등 대통령령으로 정하는 유형자산 및 무형자산(이하 이 조에서 "감가상각자산"이라 한다)에 대한 감가상각비를 손비로 계상한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 계산한 금액(이하 이 조에서 "상각범위액"이라 한다)의 범위에서 그 계상한 감가상각비를 해당 사업연도의 소득금액을 계산할 때 손금에 산입하고, 그 계산한 금액 중 상각범위액을 초과하는 금액은 손금에 산입하지 아니한다.

④ 제1항을 적용할 때 내국법인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액을 손비로 계상한 경우에는 해당 사업연도의 소득금액을 계산할 때 감가상각비로 계상한 것으로 보아 상각범위액을 계산한다.

1. 감가상각자산을 취득하기 위하여 지출한 금액
2. 감가상각자산에 대한 대통령령으로 정하는 자본적 지출에 해당하는 금액

29) 민간투자사업기본계획 제54조(귀속시설의 유지·관리) ① 주무관청은 실시협약에서 정하는 바에 따라 귀속시설의 유지·관리가 부실화되지 않도록 시설에 대한 유지·관리기준을 정하여 운용할 수 있다. ② 주무관청은 특별한 사유가 없는 한 관리운영권 설정기간 또는 무상사용기간(이하 “관리운영권 설정기간”이라고 한다)이 만료되기 4년 전에 사업시행자와 공동으로 시설점검을 실시한 후, 사업시행자는 관리운영권 설정기간이 만료되기 6개월 전까지 시설의 수리·보수 등을 완료하여, 만료일에 해당 시설을 주무관청에 인계하여야 하며, 관리운영권 설정기간 만료시까지 경제적 내구연한이 남아있는 시설인 경우라도 이를 감가상각 처리하여 주무관청에 무상으로 인도하여야 한다. 다만, 주무관청은 시설의 유형별 특성과 상태 등을 고려하여 제54조의2에 따른 관리이행계획 수립 기간에 영향을 주지 않는 범위에서 공동 시설점검 실시 기한을 달리 정할 수 있다.

〈표 18〉 유형고정자산 중 건축물(공공시설물 유형)의 내용연수표

구조별	세목	내용연수
철골철근콘크리트조, 철근콘크리트조 (RC조, PS조, PC조, 리멘조 포함)	청사, 금융업소, 사무소, 오피스텔, 신문사, 기타 이와 유사한 건물 동사무소, 경찰서, 우체국, 전화국, 방송국, 소방서, 기타 이와 유사한 건물 학교, 교육원, 연구소, 직업훈련원, 학원, 도서관 기타 이와 유사한 건물	55년 (50~60)
조적조(세멘트벽돌조, 연화조, 석조, 보강블럭조 포함)	위와 동일(上同)	50년 (45~55)
블록조(보강블럭조 제외)	위와 동일(上同)	45년 (40~50)
철골조	위와 동일(上同)	45년 (40~50)
경량철골조(강재두께 6mm 이하, 조립식 판넬조 포함)	청사, 금융업소, 사무소, 오피스텔, 신문사, 기타 이와 유사한 건물 유치원, 노인복지시설, 기타 이와 유사한 건물	35년 (30~40)
목조(한옥구조)	병원, 요양소, 보건소, 기타 이와 유사한 건물 학교, 교육원, 연구소, 직업훈련원, 도서관, 기타 이와 유사한 건물 박물관, 미술관, 과학관, 기념관, 기타 이와 유사한 건물 유치원, 노인복지시설, 기타 이와 유사한 건물	기둥 15cm각 이상 45년 (40~50) 기둥 12cm각 이하 40년 (35~45)
목조(통나무구조)	위와 동일(上同)	기둥 15cm각 이상 45년 (40~50) 기둥 12cm각 이하 40년 (35~45)
목조(양식, 일식, 절충식 구조)	위와 동일(上同)	기둥 10cm각 이상 35년 (30~40) 기둥 10cm각 이하 30년 (25~35)

자료 : 한국감정원(2013), 유형고정자산 내용연수표, pp.5~14의 내용을 정리함.

❖ 노후 공공건축물을 「민간투자법」에 의해 복합용도개발을 하는 경우 해당 민간투자사업의 관리운영기간을 설정해야 하는데, 이를 위해서는 해당 시설의 내용연수 연장에 관한 명확한 기준을 마련해야 함.

❖ 「민간투자법」을 적용하여 노후 공공건축물에 대한 복합개발 시 관리운영권의 범위 설정에 대한 검토가 필요함.

- 기존 시설에 추가되는 형태의 노후 공공시설물의 복합개발 시 기존 시설물에 대한 사용수익권을 인정할 것인가의 문제가 발생함. 시설물 전체에 대한 사용수익권이 인정되어야 함.
- 증설된 부분만으로 관리운영권을 설정하는 경우 시설물의 효율적 관리와 수익성 확보가 쉽지 않음.
- 가령 기존 2차선 도로에 차선 1개가 증설되거나 철도사업의 노선이 연장되는 경우, 운영수입과 운영비용, 그에 대한 관리운영권은 전 시설을 대상으로 설정되어야 운영의 효율성 확보와 수익부문을 명확히 할 수 있음.

#### (4) 민자사업의 총사업비 산정기준 정비

❖ **현행 민자사업 총사업비의 산정 범위는 신축공사에 맞추어 있는바, 노후 공공건축물을 대상으로 한 민자사업 추진을 고려하여 총사업비 범위를 정비해야 함.**

- 「민간투자법」 제3조의2, 동법 시행령 제2조의2에 따라 총사업비는 조사비, 설계비, 공사비 등으로 구성, 이는 신축을 염두에 두고 설정되어 있는바, 노후 공공건축물의 리모델링, 철거, 신축 등을 종합적으로 고려한 총사업비의 범위에 대한 검토가 필요함.
- 기존 노후 공공건축물의 복합개발을 추진할 경우 신축과는 달리 기존 건축물의 구조안전진단과 구조 보강공사가 필요, 주택이 포함되어 증축하는 경우에는 안전진단이 필요, 기존 건축물의 일부에 대한 철거를 수반하는 것이 필요함.

#### (5) 민자사업의 효율적 추진을 위한 규제 개선

❖ **국가 또는 지자체가 소유하고 있는 노후 공공건축물 복합개발 추진 시 「국유재산법」과 「공유재산법」 등의 규제를 받게 됨.**

- 「민간투자법」 제3조 제1항에는 “이 법은 민간투자사업에 관하여 관계 법률에 우선하여 적용한다”고 규정하고 있지만 「국유재산법」과 「공유재산법」은 「민간투자법」 제2조 제14호의 관계 법률에 해당하지 않으며, 「민간투자법」에서 국유재산 또는 공유재산에 대한 사항을 별도로 규정하고 있지 않으므로 「국유재산법」과 「공유재산법」의 규정을 준용해야 함.

❖ **지자체 소유 노후 공공건축물을 민자사업의 투자대상으로 하는 경우 해당 시설의 민자사업에 대한 지방의회의 동의를 구하는 것이 공유재산법(제10조)<sup>30)</sup>, 지방자치법(제39조 제1항)에 규정되어 있음.**

- 서울시의 경우 정부(서울시) 고시사업은 대상사업을 지정하기 이전에, 민간제안사업은 해당 사업의 추진 여부를 제안자에게 통지하기 이전에 서울시 의회의 동의를 거치도록 하고 있음.

❖ **「민간투자법」을 적용하여 민자사업을 추진하는 경우 관련 규제가 많으면 많을수록 민자사업 활성화를 저해하는바, 보다 신속하고 효율적으로 민자사업을 추진할 수 있는 규제혁신이 필요할 것으로 보임.**

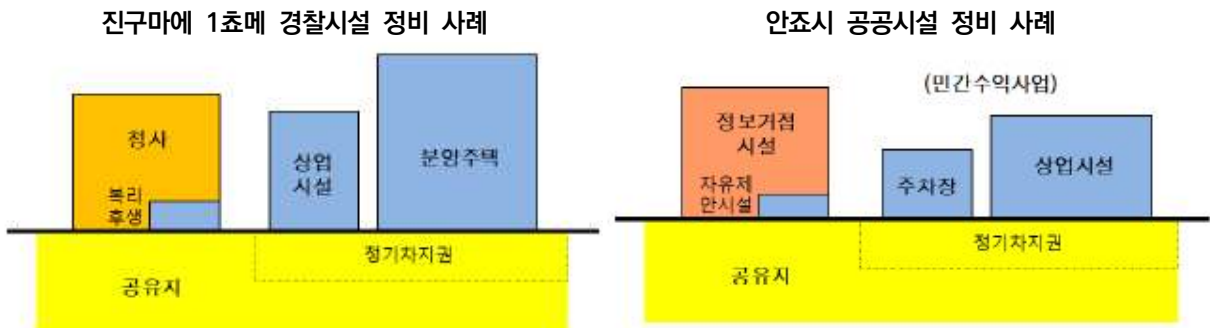
30) 공유재산 및 물품관리법, 제10조(공유재산의 관리계획 수립·변경 등) ① 지방자치단체의 장은 예산을 지방의회에서 의결하기 전에 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획(이하 “관리계획”이라 한다)을 세워 그 지방의회의 의결을 받아야 한다. 이 경우 관리계획을 수립한 후 부득이한 사유로 그 내용이 취소되거나 일부를 변경할 때에도 또한 같다.

## 5. 노후 공공건축물 복합개발 민자사업 활성화를 위한 검토과제

### (1) 토지이용규제 및 건축물 용도규제의 완화

- 민간의 창의력을 최대한 발휘할 수 있도록 노후 공공건축물 복합개발 시 시설의 용도를 제한하는 토지이용규제 및 건축물 용도 규정을 완화하는 것이 필요함.
  - 노후 공공건축물은 입지적으로 토지의 용도가 정해져 있는바, 현행 토지이용규제에 따라 경제성 있는 시설의 도입을 제한하여 민자사업의 추진 자체가 어려울 수 있음.
  
- 일본의 경우 민간사업자도 공공시설의 관리위탁이 가능하도록 되어 있고, 민간의 창의성이 자유롭게 발휘되도록 다양한 수익시설(상업시설, 주차장, 분양주택 등)이 공급될 수 있게 토지이용을 자유롭게 하고 있음.
  - 단, 공공시설의 측면에서 바람직하지 않은 시설은 도입을 불허하고 있음.

〈그림 11〉 일본 BTO 방식 노후 공공시설물 정비 사례



자료 : 염철호 외(2018), 「노후 공공청사 복합개발을 위한 민관협력방식 활성화 방안 연구」, 건축도시공간연구소, p.110, p.112.

### (2) 부대·부속사업의 합리적 추진

- 노후 공공건축물 복합개발 민자사업의 활성화 여부는 경제성 여부에 달려 있고, 경제성 확보를 위해 부대사업의 활성화 방안을 검토해야 함.
  - 기존의 노후 공공건축물과 수익성 있는 시설을 복합개발하기 위해서는 부대사업을 수월하게 할 수 있는 별도의 대책 마련이 필요함.



❖ 우선협상대상자 선정 시 부대·부속사업의 실현 가능성만을 평가하고, 현행 사전이익 확정방식을 사후이익 정산방식으로의 개선하며, 민간사업자와 주무관청 간의 합리적 위험분담 및 이익분담 방안 마련이 필요함.

- 부대사업을 주택건설사업으로 추진하는 경우 이 사업은 사실상 독립된 단일사업으로 방대한 작업이 필요한바, 이를 민자사업의 부대사업으로 추진하는 경우 시간 제약이 매우 큼.
- 현재, 부대·부속사업의 이익을 사전에 확정하여 민자사업의 통행료 인하, 정부지급금 축소 등에 사용되고 있는데, 만일 부대·부속사업 실패 시 민간사업자는 그 위험을 모두 부담(사업시행자가 자금조달, 인허가, 분양 등)하는 반면에 이익은 주무관청과 공유하고 있음.
- 부대사업의 추정 순이익을 사전에 확정했으나, 각종 리스크로 사업 지연 또는 좌초 시 민간사업자가 해당되는 손실을 모두 떠안는 구조임. 이에 따라 현행 사전이익 확정방식을 사후이익 정산방식으로 개선하고, 민간사업자와 주무관청 간의 합리적 위험 및 이익 분담방안을 마련해야 함.

(3) 용적률 인센티브, 연접부지 복합개발, 중앙부처 차원의 지원조직 등

❖ 기존 공공건축물의 규모가 작은 경우 추가적인 용적률 인센티브 제공 및 연접한 공공부지의 추가 제공 등 다각적인 지원 필요

- 노후 공공건축물의 약 80%가 연면적 500㎡ 이하의 소규모 건축물로 대다수가 부지가 작아 복합개발 추진 시 규모의 경제를 갖는 데 한계가 있어 민자사업으로 추진하기는 어려울 것으로 보임.
- 규모가 작은 노후 공공건축물을 복합개발하는 경우 수직적으로 높이 올리거나, 부지의 확대를 통해 규모의 경제를 확보하는 것이 필요함.

❖ 여러 개의 노후 공공건축물을 번들링(bundling)하여 복합개발을 하는 방안 검토 필요

- 영국 교육부는 중등학교 재건축 5개년 계획인 PSBP(Priority School Building Programme)에 포함된 261개 학교를 발표하고 £20억(파운드) 규모의 민간투자사업(PFI)을 2014년에 추진
- 노후 학교시설물의 정비를 위하여 지역, 상업적 실행가능성, 요구조건 등을 고려하여, 한 사업자당 2~3개의 학교를 묶어 민간투자사업으로 추진

❖ 중앙부처(기획재정부, 행정안전부, 국토교통부 등) 내에 노후 공공건축물 복합개발 추진단을 구성하여 사업개발, 인허가, 재정 등을 종합적으로 지원

## V 요약 및 결론

**■ 본 연구는 그동안 공공에 의해 추진된 노후 공공건축물 복합개발에 「민간투자법」을 활용하여 민간부문이 참여할 수 있는 방안을 검토하였음.**

- 기본적으로 노후 공공건축물 복합개발에 「민간투자법」의 활용이 가능할 것으로 분석되는데, 민간의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 복합개발에 따른 경제성이 있어야 함.
- 복합개발에 따른 경제성을 확보하기 위해서는 규모의 경제가 있어야 하고 이를 위해서는 일정 규모 이상의 복합개발이 추진되어야 하는데, 본 연구에서는 ① 대형 공공건축물 리모델링 복합개발, ② 저이용 공공건축물 및 연접부지 복합개발, ③ 소규모 공공건축물 번들링(bundling) 복합개발 등 3가지 유형의 복합개발 개념트를 제시하였음.
- 그리고 노후 공공건축물 복합개발 민자사업 추진모형을 설정하고 민자사업 추진에 필수적인 선행조건인 ① 민자사업 추진 가능성, ② 추진방식, ③ 관리운영기간, ④ 추진절차를 검토함.
- 민자사업의 제도적 보완 과제로 ① 노후 공공시설 민자사업의 사업방식 정형화, ② 노후 공공건축물 세부현황 제공, ③ 관리운영기간 및 관리운영권 설정 기준 마련, ④ 민자사업의 총사업비 산정기준 정비, ⑤ 민자사업의 효율적 추진을 위한 규제 개선에 관한 사항을 제시하였음.
- 노후 공공건축물 복합개발 민자사업 활성화를 위한 검토과제로 ① 토지이용규제 및 건축물 용도규제의 완화, ② 부대·부속사업의 합리적 추진, ③ 용적률 인센티브, 연접부지 복합개발, 중앙부처 차원의 지원조직 등을 제시하였음.

**■ 본 연구는 노후 공공건축물 복합개발에 「민간투자법」을 활용하는 방안을 개념적으로 체계화하였고, 실증적인 연구에는 미치지 못하였음.**

- 우리나라 민자사업은 신규(Green Field) 사업 중심이고, 노후 시설(Brown Field)에 적용된 사례는 없는바, 노후 공공건축물 복합개발에 「민간투자법」을 어떻게 적용할 것인가를 개념적으로 검토함.
- 향후에는 실제 노후 공공건축물 복합개발 사례에 대해서 실제적인 개발계획을 수립하여 총사업비와 수익성을 산정하여 실제 어떠한 방식으로 추진할 것인지에 대한 실증적인 연구가 필요할 것임.

**■ 현재까지 우리나라에서는 노후 공공시설에 「민간투자법」을 적용하여 개발한 사례는 없는바, 노후 공공시설의 민간투자사업 가이드라인 연구를 시급히 추진해야 함.**

박용석(선임연구위원·yspark@cerik.re.kr), 엄근용(부연구위원·kyeom@cerik.re.kr)