

도시 내 국·공유 유헥재산 활용을 위한 공공분야 협력방안

Enhancing Public Sector Cooperation for Regeneration of
Vacant or Underutilized Urban Public Property

박소영, 이왕건, 임상연, 박정은, 정소양, 정유선, 김성제

■ 연구진

박소영 국토연구원 책임연구원(연구책임)
이왕건 국토연구원 선임연구위원
임상연 국토연구원 책임연구원
박정은 국토연구원 책임연구원
정소양 국토연구원 책임연구원
정유선 국토연구원 연구원
김성제 국토연구원 연구원

■ 외부연구진

홍성조 한국교통대학교 조교수
조현지 University College London 박사과정
박내선 Society of Architecture 도시계획가

■ 연구심의위원

김용웅 국토연구원 전 부원장
이용우 국토연구원 선임연구위원
김선희 국토연구원 선임연구위원
김명수 국토연구원 선임연구위원
김승종 국토연구원 연구위원
김주진 토지주택연구원 도시재생연구실장
이성창 서울시 공공개발센터장



발 간 사

PREFACE

최근 도시 내 유희 국·공유재산 활용에 대한 관심이 급증하고 있다. 성장기의 한국 정부는 다양한 도시문제들을 대규모 외곽 신도시 개발을 통하여 해결해 왔으나, 인구 성장 정체, 경기침체 장기화, 재정악화 등에 따라 더 이상 신도시 개발을 통한 도시 문제 해결과 새로운 도시기능 수요에 대응하기 어렵기 때문이다. 즉, 도시 내 국·공유 유희재산은 도시재생을 위한 전략적 핵심거점이라 볼 수 있다.

성장시대 도시개발은 고밀개발을 통해 토지비를 감당하고도 충분한 개발이익이 발생하였기 때문에 토지를 매각해도 개발이 가능했다. 하지만 저성장시대 도시개발, 특히 도심 내 개발은 기 형성된 주변지역의 이해관계, 강한 규제, 고지가, 수요부족 등으로 인하여 원 토지소유자가 토지비를 전액 회수하는 경우 사업 자체가 성립하기 어렵다. 따라서 기존 도시 내 유희지를 개발할 경우, 토지소유 주체, 활용 주체, 도시계획 주체 등 다양한 주체들이 협상과 조정을 통해 최적 이용 방안을 모색하는 것이 매우 중요하다.

본 연구는 부처 할거주의 심화, 지방자치제도 강화 등의 여건변화에 따라 유희재산의 활용을 둘러싼 조건은 공공부문도 예외가 아님에 주목하고, 도시 내 국·공유 유희재산 활용을 위해서 공공부문간 협력이 선행되어야 함을 강조하고 있다. 특히 민간부문과 달리 공공부문의 특성을 감안한 적절한 협상과 조정 기제가 없음을 확인하고, 국가 또는 도시 전체의 이익의 관점에서 서로 다른 경계를 갖는 공공주체들이 힘을 모아 국·공유 유희재산의 활용방안을 결정하고 이해관계를 조정할 수 있는 새로운 해결기제를 마련코자 모색하였다는 점에서 본 연구의 독창성이 있다.

이를 위해 현재 이슈가 되고 있는 다양한 유형의 국·공유 유희재산 활용을 둘러싼 이해관계와 제도적인 맥락을 분석하였다. 또한 정책방향 모색을 위하여 미국, 일본, 영국 3개국의 유희재산 활용에 있어 공공부문 간 이해관계를 조정하고 협력을 도모하

기 위한 제도적 장치들과 국가의 역할을 비교 분석하여 시사점을 도출하고 있다.

이 연구에서는 도시재생사업의 기저에 존재하는 국공유 유희재산에 관련된 공공간 갈등을 사전에 방지하고 협력이 원활하게 이루어질 수 있도록 하는 토대를 제시하였다. 이 연구에서 제시된 정책방안과 제도적 개선방안은 향후 지속적인 토론과 현장적용을 통해 보다 구체화될 필요가 있다. 이번 연구를 통하여 유희재산의 활용을 촉진하기 위한 노력이 활성화되고, 다양한 전문가들의 논의가 확대되는 계기가 되기를 바란다.

마지막으로 자료구득의 한계 등 제약여건에도 불구하고 충실히 연구를 수행한 연구진들의 노고에 감사드리며, 아울러 연구 수행에 도움을 주신 외부 전문가들과 연구의 방향 설정을 위해 조언을 아끼지 않은 연구심의위원과 연구자문위원께도 감사의 말씀을 전하고자 한다.

2016년 12월

국토연구원장 김 동 주

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS

본 연구보고서의 주요 내용

- 1 인구감소, 저성장, 재정악화 등에 따라 대규모 신도시 개발을 통한 국가정책 수행의 한계 도달. 국가 경쟁력 강화 및 신성장을 위한 전략을 수행하기 위해서는 도시 내 국·공유 유희재산 적극 활용 필요
- 2 국·공유 유희재산을 최적 이용하여 미래가치를 생산하기 위해서는 부지를 소유 및 관리하고 있는 소관부처, 관련부처, 지자체, 공사 등 공적주체 간 협력이 필수적
- 3 하지만 현재 분절화된 재산관리 체계, 공공 이해 당사자간 갈등, 책임주체 불명확 등으로 인하여 국·공유 유희재산의 최적이용이 장기 지연

* 대전 충남도청 이전부지, 인천 내항, 대구 서대구 화물터미널 등

본 연구보고서의 정책제안

- 1 「국가 신성장 전략 및 도시재생과 연계한 도시 내 국·공유 유희재산의 우선 활용」 및 「유희재산의 최적이용을 위한 국가와 지자체의 협력」을 정책방향으로 제시
- 2 국가전략과의 연계성 등을 검토하여 자체 활용→협상에 의한 처분→일반 공매→일시적 활용으로 단계별 관리처분 원칙을 마련하여 정책의 실현성 및 예측가능성 제고
- 3 공공분야 협력을 위해 유희재산 활용계획, 당사자간 파트너십 구축 의무화 및 제3자에 의한 조정, 공공협상의 절차와 기준, 관리처분 방식의 다양화, 국·공유 유희재산 통합 DB구축 필요
- 4 향후 지속적으로 나타나게 될 도시 내 유희재산 문제를 체계적으로 대응하기 위하여 『국·공유 유희재산의 관리 및 활용을 위한 기본법』 마련



요 약

SUMMARY

1. 연구의 배경 및 목적

- 인구감소, 저성장, 재정악화 등에 따라 대규모 신도시 개발을 통한 국가정책 수행이 한계에 도달함. 향후 국가 경쟁력 강화 및 신성장을 위한 전략을 수행하기 위해서 도시 내 국·공유 유희재산의 적극 활용 필요
 - 국·공유 유희재산을 최적이용하여 미래가치를 생산하기 위해서는 부지를 소유하거나 관리하고 있는 다양한 공공주체 간의 협력이 필수적임. 하지만 현재 분절화된 재산관리 체계, 공공이해 당사자간 갈등, 책임주체 불명확 등으로 인하여 국·공유 재산의 최적이용이 장기 지연되고 있음
 - 도시 내 미이용되고 있는 공공의 토지자원을 보다 효율적으로 활용하고 이를 국가 및 도시 발전의 기폭제로 전환하기 위해서, 국·공유 유희재산 활용방향을 결정하고 주체들 간의 이해관계를 조정할 수 있는 새로운 해결기제가 모색 필요
- 본 연구는 도시 내 미이용되고 있는 공공의 토지자원을 보다 국가 및 도시 발전을 위하여 보다 효율적으로 활용하기 위해서, 도시 내 유희재산 관련 주체 간 협상과 조정을 통해 상호 협력할 수 있는 방안을 마련하는 것을 목적으로 함
 - 국·공유 유희재산의 활용에 관련된 다양한 제도를 검토하고 공공협력 측면에서 한계와 문제점 도출
 - 국·공유 유희재산의 활용에 관련된 공공 주체들 간의 이해관계와 갈등요인을 파악하고 협의·조정 성공사례 및 해외 정책사례를 통해 시사점을 도출
 - 도시 내 국·공유 유희재산의 활용을 위한 공공분야 주체간 협력방안을 제시

2. 국·공유 유휴재산의 개념과 공공협력

□ 국·공유 유휴재산의 개념과 범위

- 본 연구에서는 국가, 지자체, 공공기관 등 공적주체가 소유한 재산 중 기존의 기능이 소멸하거나 이전하여 사용되지 않거나, 장기 미사용되고 있는 토지 및 건축물을 국·공유 유휴재산으로 정의함
- 유휴여부는 행정재산과 일반재산의 유형구분과 관계없이 실태조사에 따른 이용 현황에 따라 판단이 필요함

그림 1 국·공유 유휴재산의 범위



자료: 저자 작성

□ 유휴재산 관련 주요 이해관계

- 공무원의 위험회피적 성향, 부처간 상이한 정책지향과 우선순위로 인하여 공공 분야 주체간 협력 및 정책조율이 어려움
- 소유주체로서 기재부 및 정부부처, 활용주체로서 지자체, 계획 및 지원 등의 관련주체로서 국토부, 사업의 시행과 관련된 공기업 등 공공분야 주체간의 복잡한 이해관계로 인하여 활용에 관련된 주요 의사결정이 지연되거나 갈등초래

□ 갈등 조정 방식

- 갈등조정 또는 협력 방식은 당사자간 자율조정 방식과 제3자에 의한 조정방법, 혼합적 조정방식으로 구분

- 당사자간 조정방식은 갈등 당사자들이 서로 협력의 유인을 제공할 때 상호 이득을 보게 된다는 인식이 있을 때 성립되며, 당사자간 협력만으로 해결책을 찾기 어려울 때 제 3자가 조정자로 개입
- 조정자는 그 역할에 따라서 화해알선자(conciliator)나 촉진자(facilitator), 협상규칙을 마련하는 규칙조정자(rule manipulator), 대안을 제시하면서 갈등을 조정하는 조정자(mediator), 강제적인 권한을 가지고 구속력 있는 합의안을 마련하는 중재자(arbitrator) 등으로 구분

그림 2 유류재산 활용관련 공공주체와 이해관계



자료: 저자 작성

그림 3 갈등조정 및 공공협력을 위한 중간조정기관의 역할

	당사자간 협의구조 마련	당사자간 협의 촉진	협상규칙 마련	대안 제시 갈등 조정	강제적 권한 합의안 구속
화해알선자(conciliator)	○				
촉진자(facilitator)	○	○			
규칙조정자(rule manipulator)	○	○	○		
조정자(mediator)	○	○	○	○	
중재자(arbitrator)	○	○	○	○	○

자료: 저자 작성

3. 국·공유 유휴재산 관련 정책 및 제도 현황

□ 국유재산 정책변화

- 국유재산은 공공재, 재해방지 및 환경재, 재정보전, 비축 등 다양한 기능을 수행함. 국유재산법에 따르면 국유재산의 관리처분은 국가 전체의 이익에 부합하며, 경제적 비용을 고려하되, 공공가치와 활용가치를 함께 고려하도록 하고 있음
- 하지만 최근 정부는 저성장에 따른 재정악화 상황에서 증세 없이 사회복지 재원을 마련하기 위한 중요한 수단으로 국유재산관리를 통한 재정수입 증대를 꾀하고 있음. 또한 국유재산 정책방향도 공공성보다는 국유재산의 재산권 보호, 개발활성화 등으로 전환되고 있음
- 이에 따라 재산의 소유주체로서 국가와 도시재생 및 지역활성화를 위해 유휴 재산의 활용코자 하는 활용주체로서 지자체 간 갈등이 심화될 것으로 전망

표 1 국유재산 정책과제 변화

2012년 국유재산종합계획(안)			2017년 국유재산종합계획(안)	
공공성	공익가치 확대를 위한 국유재산 기능강화	1. 국유지 비축기능 강화 2. 국민친화적 국유지 활용 강화	재산권 보호	1. 민간이 기부채납한 국유재산 무상 사용 제도개선 2. 행정재산 무상귀속시 재산권 보호 3. 기부대 양여 제도 개선 후속조치 4. 상속인 없는 재산 국유화 추진
수익성	국유재산 활용도 제고	1. 보존부적합 국유지 적극 매각 2. 국유재산 개발원칙 확립 및 활성화 3. 국유재산 특례관리 합리화	개발 활성화	1. 효율적인 국유지 개발을 위한 마스터플랜 수립 2. 국유지 개발 제도개선 3. 국유재산관리 기금운용 개선
효율성	효율적 국유재산 관리 시스템 구축	1. 행정재산 활용도 제고 2. 국유재산통합관리시스템 구축 3. 국유일반재산 관리기관 일원화	효율적 관리	1. 국유재산 종합실태 조사 2. 무단점유 해소 3. 국유재산 사용허가 대부제도 개선 4. 국유재산 통합관리체계 구축추진

출처 : 기획재정부, '제5차 국유재산정책심의위원회 개최', 2011년 9월 16일 보도자료.

기획재정부, '제14회 국유재산정책심의위원회 개최', 2016년 8월 24일 보도자료.

□ 유휴재산 관련 주요제도 현황

- 유휴재산의 활용에 관련된 제도는 폐교, 폐철도, 공공기관 이전지 등 유휴재산 시설 유형별로 다양한 제도들이 운영되고 있음

- 이들은 크게 이전하고 남은 종전부지를 주요 정책대상으로 하는 기능소멸형과 종전부지와 이전부지에 관련된 규정을 함께 담고 있는 기능이전형으로 구분

표 2 유형별 유류재산 관련 제도 현황

	관련법령	소관부처 제정	제정 배경	정책 대상	
				종전부지	이전부지
기능 소멸형	폐교활용법	교육부 (1999년)	학생수 감소 및 학교 통폐합에 따른 폐교 증가	○	
	미군 공여구역법	행자부 (2006년)	2002년 한·미간 연합토지관리계획에 따른 미군기지 통폐합	○	
	철도 유류부지 활용지침	국토부 (2015년)	철도시설 개량, 운송수단 다양화 등에 따라 폐선부지 다수 발생	○	
기능 이전형	항만법	해수부 (1967년)	(항만재개발사업) 노후하거나 유휴상태에 있는 항만과 그 주변지역의 효과적인 개발과 지속가능한 이용	○	○
	혁신도시법	국토부 (2007년)	수도권 과밀문제 해소 및 국가균형 발전 도모	○	○
	도청이전법	국토부 (2008년)	도청과 관할구역 불일치로 주민불편	○	○
	군공항이전법	국방부 (2013년)	도심 팽창에 따라 도시 중심에 자리하고 있는 군용항공기지 소음으로 인한 주민 생활권 침해, 소음피해 배상액으로 인한 재정부담	○	○
기타	국방시설사업법	국방부 (1991년)	국방·군사시설사업을 효율적으로 시행		○

자료: 저자 작성

□ 종합 및 시사점

- 기능소멸형 제도들은 종전부지의 건전한 활용 촉진, 지역사회 발전기여, 생활환경개선, 지역경쟁력 향상, 복리증진 등 공적인 활용을 목적으로 하나, 기능이전형 제도에서 종전부지는 대부분 이전부지 마련을 위한 수단으로 간주됨
- 대부분 법적 절차에 따라 종전부지 활용 또는 개발계획을 수립 및 심의·의결토록 하고 있으나, 이 과정에서 지자체 또는 주민 의견수렴 절차는 의견청취 또는 협의 수준에 머물고 있음
- 구조적으로 갈등이 노정되어 있음에도 불구하고 철도 유류부지 활용지침의 제외한 대부분의 경우 심의·의결 주체는 있지만, 관련 주체 간 협의촉진, 이해관계 조정을 위한 조직 및 절차와 기준이 마련되어 있지 않음

- 사용료 감액, 무상대부 등 관리처분 특례는 기능소멸형에 집중되어 있으며, 대부분 선택형 규정으로서 강력한 정치적 압력이 있지 않는 한 적극적 활용을 위한 공적주체들의 자발적 움직임을 유인하는 것에는 한계가 있음

4. 공공협력 관점에서 국·공유 유휴재산 활용 사례

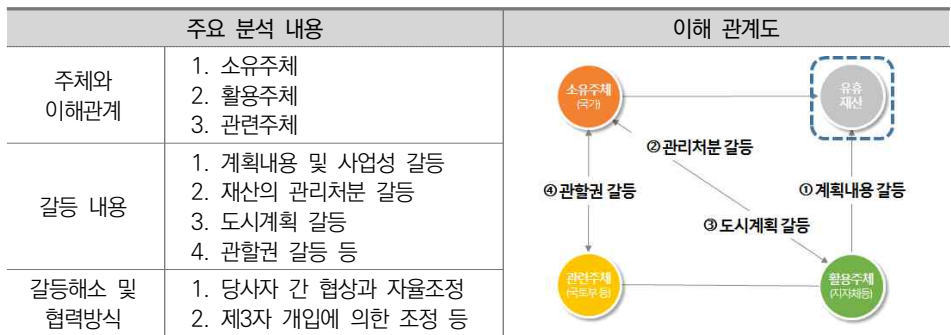
□ 실태분석의 틀

- 유휴재산 관련 법제도 유형별 대표사례와 최근 추진되고 있는 경제기반형 도시재생사업 대표사례를 대상으로 총 11개 사례를 분석. 각 사례별로 주요 이해관계자, 주체간 갈등수준, 갈등이슈, 갈등해결 방식을 분석

표 3 분석대상 개요							
유형	사례명	면적(㎡)	위치	유형	사례명	면적(㎡)	위치
기능소멸형	서울 경의선 폐선부지	102,008	서울 마포구 등	기능이전형	광주 군공항	832,000	광주 광산구
	춘천 캠페이지	590,000	강원 춘천		오정동 군부대	562,273	경기 부천
	부산 중앙중	14,273	부산 진구		원주여고	29,660	강원 원주
장기미사용형	서대구 화물터미널*	74,000	대구 서구		우정사업 정보센터	29,026	서울 광진구
기능이전형	인천 내항*	256,905	인천 중구		산업 연구원	16,417	서울 동대문구
	대전 충남도청*	25,456	대전 중구				

*경제기반형 도시재생 사례 / 자료: 저자 작성

표 4 국·공유 유휴재산 사례분석의 틀



자료: 저자 작성

□ 주요 갈등내용

- 국·공유 유희재산의 활용과 관련된 주요 갈등은 유희재산의 관리·처분, 도시계획 변경과 관련된 갈등, 계획의 내용과 관련된 갈등, 관할권과 관련된 갈등 등이 있음
- 사례를 통해 분석한 결과 계획내용에 관련된 갈등이 가장 빈번하게 나타남
- 유희재산의 관리처분에 관련된 갈등은 계획 내용에 관련된 갈등보다는 적게 나타났지만, 갈등의 강도에 있어서 다수의 사례에서 매우 심각함을 확인
- 부처 및 기관간 관할권에 관련된 갈등은 빈도는 높지 않지만 도시재생사업이 추진되고 있는 곳에서 대부분 발생. 이는 도시재생법에 따라 기존의 개별법에 따른 사업과 중복하여 재생사업을 할 수 있도록 하고 있지만 아직까지 이들 법과 관련 부처간 협의·조정할 수 있는 실제적 장치가 마련되어 있지 못하기 때문임
- 마지막으로 일반적으로 기존의 이전적지 문제에서 가장 빈번하게 발생했던 도시 계획 변경과 관련된 갈등은 비교적 많지 않음

표 5 사례별 갈등유형과 협력방식

구분	사례명	소유주체 활용주체	갈등 유형				공공부문 주체간 협력 방식
			관리처분	도시계획	계획내용	관할권	
기능 소멸형	경의선 폐선부지	철도공단 지자체	○	△			당사자간 협상과 자율조정
	춘천 캠프페이지	국방부 지자체	△		◎		당사자간 조정 중 (협상정체)
	부산 중앙중	시교육청 민간단체			△		당사자간 협상과 자율조정
기능 이전형	인천 내항*	항만공사 지자체	◎		○	◎	당사자간 조정 중 (협상정체)
	대전 충남도청*	기재부 지자체	◎		○	◎	당사자간 조정 중 (협상정체)
	광주 군공항	국방부 지자체	◎		○		당사자간 조정 중 (협상정체)
	부천 오정동군부대	국방부 지자체	◎		○		활용계획을 바탕으로 당사자간 자율조정 추진중
	원주여고	교육청 지자체	◎		○		당사자간 조정 중 (협상정체)
	서울 광진 우정사업정보센터	캠코 미정		◎	○	○	당사자간 조정 중 (협상정체)
	서울 산업연	캠코 문광부		○	○		당사자간 협상과 자율조정
장기 미사용형	서대구* 화물터미널	코레일 지자체	○		○	○	제3자 개입에 의한 조정 시도 중

◎ 매우 심각, ○ 심각, △ 보통 / 자료: 저자 작성

□ 갈등조정 및 협력 방식

- 유휴재산 유형별로 주체간 협력현황을 살펴보면, 기능소멸형은 당사자간 협상과 자율조정을 통해 공공부문 주체간 협업이 비교적 원활히 진행된 반면, 기능이 전형의 경우 대부분 관련된 주체 전체가 모이는 공식적 협의구조가 마련되지 못하고 개별 당사자간 조정으로 인하여 협상이 정체상태에 있는 경우가 많이 발생하고 있음
- 비교적 원활하게 협력이 진행되었던 또는 되고 있는 경의선 폐선부지, 부천 오정동 군부대, 서울 산업연 등의 사례들은 공공부문 주체간 공감대를 형성할 수 있는 비전과 미션을 바탕으로 관련된 주체들이 협의채널을 구축하고 협상을 통해 합의를 이끌어 나갔음을 확인

5. 해외 국·공유 유휴재산 활용정책

□ 분석 개요

- 해외 선진국의 관련정책을 통해 유휴 국·공유 재산의 관리와 활용을 위한 기본 정책방향 마련을 위한 시사점을 도출하고, 유휴재산의 활용을 위해 국가와 지자체의 협력위한 착안점을 마련

표 6 선진국의 국·공유 재산 정책 및 협업 프로그램			
	일본	영국	미국
기관	재무성	GPU	PBS
정책방향	신성장 전략을 위한 국유재산의 활용정책	정부자산전략 (Government's Estate Strategy)	-
협업 프로그램	국가와 지자체가 연계한 지역의 국·공유 재산의 최적이용	One Public Estate Program	Good Neighbor Program

자료: 저자 작성

- 일본은 재무국이 지역 단위에서 협의체의 일원으로 역할을 수행하면서 중앙 단위 조정을 담당

- 2014년 아베내각에서 발표한 ‘국가와 지자체가 연계한 지역의 국·공유 재산의 최적이용’ 정책에서는 국가와 지자체가 연계·협력해야 함을 강조하는데, 지역의 실정을 가장 잘 알고 있고, 지역의 국·공유 재산 인프라를 직간접적으로 관리하고 있는 지자체와의 연계 없이 국가기관만으로는 공공시설의 최적이용을 달성하기 어렵다고 판단
 - 재무국은 ‘국가와 지자체가 연계한 지역의 국·공유 재산의 최적이용’을 위해 지역단위에서 지자체, 국토교통성과 함께 협의체의 일원으로 역할을 수행하는 한편, 지역에서 도출된 현안 중 지역 외 또는 중앙단위 등에서 풀어야 할 문제들을 해결할 수 있도록 총무성, 재무성 재무국 및 이재국, 공적기관, 제도관청 등과 연계 및 협의 조정하는 역할을 수행
- 영국은 지방정부에게 권한을 이임하고 지원하는 방식을 취했으나, 협력과정에서는 중앙정부의 조정이 필수적으로 필요했음
- OPE 프로그램은 국유 부동산 관리에 대한 국가의 기본방향 하에 지역의 실정을 잘 아는 지자체가 파트너십을 구축하고 실행계획을 수립하여 관련 전 분야의 지역 기관과 중앙정부의 부처와 직접적으로 협력
 - 국가(GPU)는 직접 사업을 추진하기보다 각료회의를 통해 지자체가 수립한 계획이 실현될 수 있도록 부처간, 지자체간 장벽을 극복하기 위한 역할을 수행하고, 지자체가 리더십을 가지고 역할을 수행할 수 있도록 재정지원, 기술지원, 전문가 네트워크, 특례 등을 지원
 - 지방정부는 성공적인 사업 실행에 있어서 핵심적인 역할을 하는 것이 확인되었지만 협력과정에서는 강력한 중앙정부의 지도력과 시간적, 비용 투자가 필요했고, 지역차원에서 과감한 전략을 세운다 하더라도 한계에 부딪히게 되는 경우가 많으며 많은 경우에 중앙정부가 나서야 이를 해결할 수 있었음
- 미국은 GSA(미연방조달청)가 도심내 연방자산 주변 지역의 협력에 직접 관여
- 미국은 별도의 정책이 아니라 기본법과 총괄조직의 역할에 근거하여 연방정부 재산과 도시 공동체의 발전의 조화이라는 국유재산 정책방향을 정하며, 국유재산 총괄부서인 GSA 사무의 하나로서 도시공동체 발전 지원 역할을 수행

- 국유재산 총괄기관으로서 GSA는 GNP(Good Neighbor Program)을 통하여 도심 내 연방자산 주변지역의 계획수립 및 협력관계 형성, 협의·조정, 지속적 투자 유도 등 적극적 역할을 수행함으로써 국유재산과 주변지역의 활성화를 지역관리측면에서 총괄조정 역할을 수행

□ 해외사례 종합 및 시사점

- 선진국들은 공적 유희재산의 중요성과 활용에 대한 정책적 기본방향을 매우 명확하게 제시하고 있음. 일본의 경우 건강대국, 고용·인재 육성, 관광·지역 활성화 등 국가의 신성장 전략과 연계하여 미이용 국유지를 적극 활용토록 함. 미국의 경우 별도의 정책이 아니라 법률과 재산관련 부처의 역할을 통해 공동체 지원이라는 국유재산의 역할을 명확히 제시하고 있으며, 유희화될 경우 공적 목적을 위하여 우선 활용할 수 있는 체계를 갖추고 있음
- 유희재산의 활용을 위한 공공분야 주체간 협력의 필요성을 강조하고 이를 위한 조건으로 활용계획의 수립, 협력관계 형성, 협의 조정을 제시하고 있음. 또한 실제 이들을 실현하기 위하여 총괄부처의 역할을 명확히 하고 직·간접적인 지원방안을 마련. 일본의 경우 재무성에서 이와 같은 역할들을 직접 수행하는 적극적인 방안을 마련하고 있으며, 영국의 경우 기본적으로 지자체가 활용계획 수립, 협력관계 형성, 협의조정 역할을 수행하되, 국가는 이를 위한 재정, 기술, 제도적 지원방안을 마련하고 있음

표 7 일본, 영국, 미국의 유휴재산 활용을 위한 협력 프로그램

	일본	영국	미국
협업 정책	국가와 지자체가 연계된 국·공유 재산의 최적이용	OPE Program (One Public Estate)	GNP (Good Neighbor Program)
주요 내용	- 국가, 지자체 청사집약화 - 여유지 확보를 통한 마을 만들기의 공헌 - 토지 매각 등에 의한 세외수입	- 공공시설의 집약화 - 민간 매각 - 기존지역 개발과 통합	- 연방시설의 배치를 지역계획을 지원할 수 있도록 함 - 주변지역과 연계한 매력적 공공공간 창출 - 지역사회와 함께 연방자산 주변 물리적 환경 개선 노력
총괄 부처	재무성	국무조정실의 GPU (Government Property Unit)	미연방조달청의 PBS (Public Building Service)
지원	- (재무성) 총괄, 정보제공, 본성 레벨의 조정 및 제도관청과의 조정 - (총무성) 계획수립비 지원, 지방채 발행비용 상향조정	- 파트너십 설립, 프로그램 운영 등을 위한 재정지원 - 맵핑, 분석 등 기술지원 - 부처간 지자체간 장벽극복 위한 각료회의 강화 - Right to Contest 등	- 장기목표 달성을 위한 MP 수립 - 디자인 컨설팅, 프로그램 개발 지원 - 협력자 조직 및 협의조정 - 지속적 투자 유도
총괄 부처의 역할			
	지역단위 협의와 중앙단위 협의 모두에 총괄부처가 직접참여	지자체가 협의·조정하도록 지원	협의조정 직접 참여

자료: 저자 작성

6. 국·공유 유휴재산 활용을 위한 공공분야 협력방안

1) 도시 내 국·공유 유휴재산의 활용방향

- 저성장 시대에는 직접적 행정목적 수행이 없어진 미이용 국·공유 재산은 재정적 수익 극대화에 앞서 생산요소로서 활용가치를 우선 검토
 - 또한 직접적인 행정목적 수행이 없어졌을 경우, 행정목적에 위해 관리권한을 가졌던 일개 부처 또는 부서의 편의 또는 이익이 아니라, 국가 또는 지자체 전체의 이익을 위하여 활용될 수 있는 방안이 최우선적으로 고려되어야 함
 - 이를 위해 도시 내 국·공유 유휴재산 활용과 관련된 정부와 지자체, 각 정부 부처와 공공기관 등 공공부문 주체간 협력이 필요함

표 8 국·공유재산 관리·처분의 기본원칙		
	국유재산법(제3조)	공유재산법(제3조의 2)
1	국가 전체의 이익에 부합되도록 할 것	해당 지방자치단체 전체의 이익에 맞도록 할 것
2	취득과 처분이 균형을 이룰 것	취득과 처분이 균형을 이룰 것
3	공공가치와 활용가치를 고려할 것 경제적 비용을 고려할 것	공공가치와 활용가치를 고려할 것
4	투명하고 효율적인 절차를 따를 것	투명하고 효율적인 절차를 따를 것

자료: 저자 작성

2) 공공부문 주체간 협력을 위한 정책방안

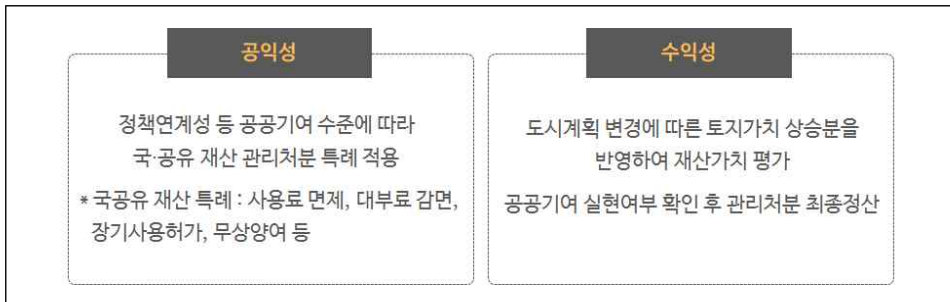
- 미래의 가치화를 위한 유휴재산 활용계획 수립
 - 유휴재산의 활용과 관련된 가장 빈번한 갈등은 ‘계획내용’에 관련된 것이며, 유휴재산을 활용을 위한 협의가 시작되기 위해서는 우선 그것을 왜 활용해야 하고 어떻게 활용해야 한다는 것에 대한 큰 틀의 합의(consensus)가 필요함
 - 협상을 통해 더 많은 가치와 보상을 만들어 낼 수 있다는 비전이 공유되었을 때 국·공유 유휴재산을 관리하는 공무원들을 협상 테이블로 이끌어 낼 수 있기 때문
- 국·공유 유휴재산 관리·처분의 유형 분류와 활용 플랫폼 마련
 - 유휴재산의 활용과 관련하여 두 번째로 많은 갈등은 ‘재산의 관리·처분’에 관련된 것으로, 우선 소유주체가 유휴재산의 관리처분 방안을 결정하지 않은 경우, 활용주체가 아무리 협상을 제안해도 협상 자체가 성립되기 어려움

- 따라서 부처에 관계없이 재산이 유휴화될 경우, 통합DB에 등록하여 전체적인 관점에서 관리·처분 유형을 분류하여 지자체 등이 활용가능한 유휴재산을 공표하도록 하고, 활용가능한 유휴재산으로 분류된 재산에 대하여, 지자체 등이 활용방안을 제안하면 절차에 따라 협의를 의무화하는 플랫폼을 마련
- 유휴재산의 관리처분 유형은 원 소유주체의 직접 활용, 협상에 의한 처분, 일반 공매, 일시적 활용의 4단계로 구분하고, 부처에 관계없이 전체 유휴재산에 대하여 이러한 방식의 적용을 검토

□ 유휴재산의 가격결정을 위한 공공협상의 기준마련

- 유휴재산의 관리처분과 관련된 또 다른 갈등은 소유주체는 보다 비싼 가격에 매각하고 지역을 떠나고 싶어하고, 활용주체는 가급적 싼 가격으로 매입하거나 무상으로 사용하고 싶어하기 때문에 발생하는 ‘가격의 결정’과 관련된 갈등으로 이에 대한 협상기준이 마련되어야 함

그림 4 국·공유 유휴재산의 가격결정을 위한 기준



자료: 저자 작성

- 도시계획 변경에 따른 토지가치 상승분을 반영한 재산가치를 평가하되, 도시재생 및 지역 활성화를 위하여 토지를 활용한다는 점을 고려
- 서울시의 도시계획 사전협상제도와 같이, 정책연계성 등 공공기여 수준에 따라 관리처분 특례를 적용
- 관리처분 특례는 지역여건에 맞게 적용할 수 있도록 사용료 면제, 대부료 감면, 장기사용허가, 무상양여 등으로 다양화

- 또한 사업초기 과도한 토지비 문제를 해결하고 공공기여 실현성을 제고하기 위해 완공 후 관리처분을 최종 정산하는 방식을 병행

□ 당사자간 협의체 형성 및 제3자에 의한 조정

- 국·공유 유휴재산의 활용과 관련된 공공주체들이 매우 다기화 되어 있어 공식적 의사결정 채널을 구축하는 것이 매우 절실함
- 공무원의 특성상 역할에 대한 공식적 절차가 없으면 책임 있는 의사결정에 참여하기 어렵기 때문에, 다기화 되어 있는 유휴재산의 총괄책임 주체를 일원화하고, 당사자간 파트너십을 구축하여야 함
- 조정이 원만히 성사되지 않을 경우의 최종 의사결정 심의를 위해 유휴재산 갈등 중재(arbitrator)위원회 설립 및 운영이 필요하며, 중간조정기관의 역할이 실효적으로 담보되기 위해서 정부예산 또는 공매·임대 수익의 일부를 활용한 재정적 지원방안을 강구하여야 함

표 9 **갈등유형별 협력과제**

구분		공공부문 주체간 협력 방안			
		활용계획 수립 및 활용제한	협상기준 마련 (관리처분 특례)	당사자간 협의체 구성	중간조정 지원
개별법 有	기능소멸형	-	-	필요	필요
	기능이전형	-	필요	필요	필요
개별법 無		필요	필요	필요	필요

자료: 저자 작성

표 10 **국·공유재산 협력을 위한 정책방안**

갈등 내용	정책 방안
계획내용 갈등	미래의 가치화를 위한 유휴재산 활용계획 수립
관리처분 갈등	국·공유 유휴재산 관리·처분의 유형분류와 활용 플랫폼 마련 유휴재산의 가격결정을 위한 공공협상의 기준마련
관할권 갈등	당사자간 협의체 형성 의무화 및 제3자에 의한 조정 (중간조정기구 설립 및 운영)

자료: 저자 작성

3) 제도화 방안

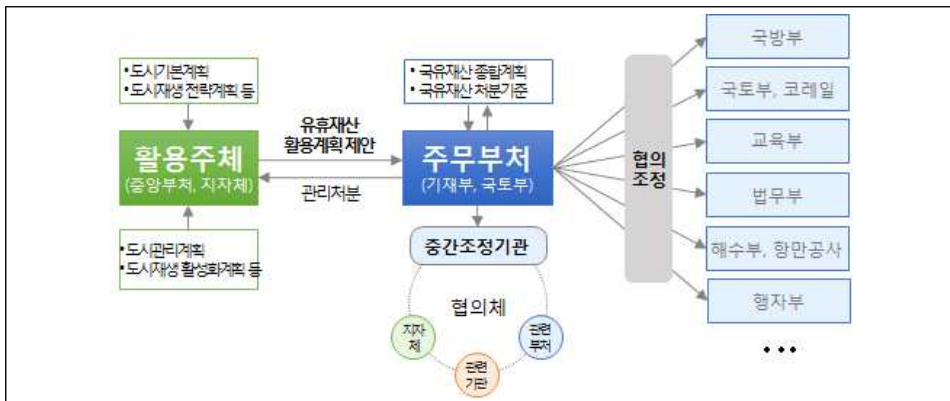
□ 단기적 대안

- 단기적으로는 기존 제도 내에서 활용계획 수립 및 활용제안, 협상기준 마련, 당사자간 협의체 구성, 중간조정 지원 등 공공부문 주체간 협력을 위한 방안들을 부분적으로 수정 보완
- 협력 방안 중 당사자간 협의체 구성 및 중간조정 지원은 유형에 구분 없이 모두 필요한 요소로 나타나고 있어, 단기적으로 중간조정기구를 구성 및 운영하여 이러한 역할을 지원하는 방안을 모색

□ 중장기적 대안

- 국·공유 유휴재산의 관리 및 활용을 위한 법률 제정을 통해 국유재산과 공유 재산에 관계없이 직접적인 행정목적 수행이 종료한 유휴재산의 경우 동일한 기준과 원칙에 따라 활용방안을 모색
- 공공분야 주체간 협력을 위한 추진체계 정비를 통해 매년 유휴재산을 일괄 조사하고 분류하고, 행정용도가 종료한 유휴재산은 원 소유주체가 직접 활용할 것인지, 지자체 등을 통해 공적으로 활용할 수 있도록 할 것인지, 일반 공매할 것인지에 대한 유형 분류를 공개하는 절차가 마련되어야 함

그림 5 공공부문 주체간 협력을 위한 추진체계 : 중·장기적 대안



자료: 저자 작성

4) 결론 및 향후 과제

- 정부와 지자체 그리고 관련된 공공 주체들 간의 갈등은 경제 사회 정치적 여건 변화에 따라 이미 예견된 것으로, 향후 도시정책의 핵심이 될 유휴재산 관련 이슈에 대응하기 위해서는 국·공유 재산의 관리 및 활용에 관련된 공적 주체들이 공동으로 미래가치를 창출을 위하여 노력하고 결과를 합리적으로 분배할 수 있는 원칙과 기준 마련이 우선 마련되어야 함
- 국·공유 유휴재산을 재정적 수익 극대화에 앞서 도시재생과 같이 국가 또는 도시 전체의 이익을 위하여 우선 활용하기 위해서는, 관련된 공적 주체들 간의 협력을 넘어, 국·공유 유휴재산의 국가적 도시적 중요성에 대한 이해를 기반으로 국·공유 유휴재산 활용방향에 대한 사회적 합의를 만들어 가야 함
- 향후 국·공유 유휴재산의 효율적 활용을 위해서는 유휴재산의 활용방향에 대한 사회적 합의도출과 함께, 「국·공유 유휴재산의 관리 및 활용 기본법」 제정을 위한 법안의 내용 구체화가 필요함

그림 6 국·공유 유휴재산 정책 및 제도화 방안



자료: 저자 작성

차례

CONTENTS

발 간 사	i
주요 내용 및 정책제안	iii
요 약	iv

제1장 연구의 개요 1

1. 연구의 배경 및 목적	3
1) 연구 배경 및 필요성	3
2) 연구목적	7
2. 연구의 범위와 방법	8
1) 연구범위	8
2) 연구방법	9
3) 연구의 흐름	11
3. 선행연구와의 차별성	12
1) 선행연구 현황	12
2) 주요 선행연구와 본 연구의 차별성	13

제2장 국·공유 유휴재산의 개념과 공공협력 15

1. 유휴재산의 개념과 특징	17
1) 유휴재산의 개념	17
2) 유휴재산의 영향과 잠재력	18

2. 국·공유 유휴재산의 정의와 현황	19
1) 국·공유재산의 구분	19
2) 국·공유 유휴재산의 정의	20
3) 국·공유 유휴재산 현황	22
3. 공공갈등과 협력방안	29
1) 공공갈등의 유형	29
2) 유휴재산 관련 공공주체	31
3) 유휴재산 관련 공공갈등의 주요내용	35
4) 갈등조정 및 협상방안	37

제3장 국·공유 유휴재산 관련 제도 및 정책 현황 41

1. 유휴재산 관련 정책 변화	43
1) 주요 정책흐름	43
2) 국유재산 정책변화	44
3) 유휴재산과 도시재생	46
2. 유휴재산 관련 제도 현황	48
3. 유형별 관련 제도 분석	51
1) 유형 구분	51
2) 기능소멸형 관련 제도	52
3) 기능이전형 관련 제도	60
4) 기타	65
4. 종합 및 시사점	67
1) 국·공유 유휴재산 관련 제도의 특성과 한계	67
2) 국·공유 재산 관련법상 계획수립 주체와 협의 규정	69
3) 국·공유 재산 관련법상 특례	71

제4장 공공협력 관점에서 국·공유 유휴재산 활용사례 실태분석 73

1. 실태분석의 틀	75
------------------	----

1) 분석의 대상	75
2) 사례분석의 방법과 내용	77
2. 사례유형별 실태분석	78
1) 기능소멸형 사례	78
2) 기능이전형 사례	90
3) 장기 미사용형 사례	111
3. 유휴재산 활용 관련 이해관계 특성과 개선과제	114
1) 유형별 사례 종합	114
2) 이해관계와 주체간 갈등내용 분석	116
3) 시사점 및 개선 과제	119

제5장 해외 국·공유 유휴재산 활용 정책

121

1. 해외사례 분석 개요	123
2. 일본의 국·공유 유휴재산 활용 정책동향	124
1) 일본의 국유재산 활용 정책	124
2) 공공협력을 위한 프로그램 사례 : 국가와 지자체가 연계한 지역 국·공유 재산의 최적이용	128
3) 일본사례 소결	134
3. 영국의 국·공유 유휴재산 활용 정책동향	135
1) 영국의 국유재산 활용 정책	135
2) 공공협력을 위한 프로그램 사례 : One Public Estate Program	140
3) 영국사례 소결	148
4. 미국의 국·공유 유휴재산 활용 정책동향	149
1) 미국의 국유재산 활용 정책	149
2) 공공협력을 위한 프로그램 사례 : Good Neighbor Program	151
3) 미국사례 소결	156
5. 해외사례 종합 및 시사점	157

1. 저성장 시대 국·공유 유휴재산의 의의와 활용방향	163
1) 토지이용과 관련된 사회·경제적 환경변화	163
2) 도시 내 국·공유 유휴재산의 활용방향	164
2. 국·공유 유휴재산 활용을 위한 공공부문 주체간 협력방안	165
1) 국·공유 유휴재산 활용에 관련된 갈등 특성과 협력조건	165
2) 공공부문 주체간 협력을 위한 정책방안	167
3) 제도화 방안	173
3. 결론 및 향후과제	178
1) 결론	178
2) 향후과제	179
참고문헌	181
SUMMARY	191
부록	195

〈표 1-1〉 도시 내 국·공유 유휴재산 사례	4
〈표 1-2〉 국·공유 유휴재산 사례분석의 주요내용	10
〈표 1-3〉 연구의 차별성	13
〈표 2-1〉 국·공유 재산의 분류	20
〈표 2-2〉 유휴재산 관련 관한 법규정	20
〈표 2-3〉 국유재산 실태조사 분류기준	21
〈표 2-4〉 국유지 현황	22
〈표 2-5〉 관리청별 행정재산 필지 수 현황	22
〈표 2-6〉 공유재산 현황	23
〈표 2-7〉 유휴 행정재산 현황	23
〈표 2-8〉 경기도 도시별 국·공유지 현황	24
〈표 2-9〉 유휴재산 현황 및 활용 동향	25
〈표 2-10〉 유휴가능 재산 소유주체별 현황	28
〈표 2-11〉 갈등 종류별 갈등유형	30
〈표 2-12〉 정부기관의 의사결정과 오류	31
〈표 2-13〉 Wilson의 규제정치이론	32
〈표 2-14〉 협상가의 딜레마	37
〈표 2-15〉 제3자 조정자 유형별 역할범위	39
〈표 3-1〉 우리나라 국유지 관리정책의 변화	44
〈표 3-2〉 중장기 국유재산 정책방향 및 정책과제	45
〈표 3-3〉 국유재산 정책과제 변화	45
〈표 3-4〉 경제기반형 도시재생의 주요사업 예시	47
〈표 3-5〉 유휴재산 관련 제도 현황	48
〈표 3-6〉 국·공유자산 관련 관련법과 계획	49
〈표 3-7〉 유형별 유휴재산 관련 제도 현황	51
〈표 3-8〉 폐교재산 분류 기준	53
〈표 3-9〉 폐교재산 대부 특례	54

〈표 3-10〉 폐교재산의 활용 용도 범위	55
〈표 3-11〉 서울시 도시계획조례에 따른 학교 이적지 건축제한	55
〈표 3-12〉 철도 유휴부지 분류기준	56
〈표 3-13〉 유휴재산 관련 제도 제정목적 및 공공적 활용 범위	68
〈표 3-14〉 계획 및 심의의결 주체	70
〈표 3-15〉 유휴재산 관련 제도 관리처분 특례	71
〈표 4-1〉 분석 대상 개요1 : 입지특성	75
〈표 4-2〉 분석 대상 개요2 : 이전용도 및 활용계획	76
〈표 4-3〉 분석 대상 개요3 : 관리처분 방식	76
〈표 4-4〉 국·공유 유휴재산 사례분석의 틀	77
〈표 4-5〉 경의선 폐선부지 개요	78
〈표 4-6〉 서울 경의선 폐선부지 공원 및 복합역사 조성사업의 진행과정	82
〈표 4-7〉 춘천 캠프페이지 부지 개요	83
〈표 4-8〉 추진 경과 및 계획	83
〈표 4-9〉 부산 중앙중학교 부지 개요	86
〈표 4-10〉 궁리마루 연혁	87
〈표 4-11〉 인천 내항 부지 개요	90
〈표 4-12〉 대전 충남도청 종전부지 개요	92
〈표 4-13〉 충남도청 종전부지 활용에 대한 주체별 입장	94
〈표 4-14〉 광주 군공항 부지 개요	96
〈표 4-15〉 부천 오정동 군부대 부지 개요	98
〈표 4-16〉 부천 오정동 군부대 연혁	100
〈표 4-17〉 원주여고 종전부지 개요	101
〈표 4-18〉 구 원주여고 부지 활용에 대한 주체별 입장	103
〈표 4-19〉 서울 광진구 우정사업정보센터 종전부지 개요	105
〈표 4-20〉 광진구 우정사업정보센터 종전부지 활용에 대한 주체별 입장	107
〈표 4-21〉 서울 산업연구원 종전부지 개요	108
〈표 4-22〉 서대구 화물터미널 부지 개요	111
〈표 4-23〉 사례별 주체유형 분석결과	116
〈표 4-24〉 사례별 갈등수준 분석결과	117
〈표 4-25〉 유휴재산 활용의 핵심이슈	117
〈표 4-26〉 사례별 갈등 이슈 및 해결방식 분석결과	120
〈표 5-1〉 선진국의 국·공유 재산 정책 및 협업 프로그램	123
〈표 5-2〉 일본 신성장 전략을 위한 국유재산의 활용	126
〈표 5-3〉 영국의 국유재산 관련 주요정책	136
〈표 5-4〉 영국 국유재산 관리의 목표와 실행방안	137

〈표 5-5〉 영국 OPE 프로그램의 지원과 대상지 선정기준	142
〈표 5-6〉 2015 회계연도 미국 범정부 유휴재산 처분현황 요약	151
〈표 5-7〉 각 나라별 정책 배경 및 방향, 정보시스템	157
〈표 5-8〉 일본, 영국, 미국의 유휴재산 활용을 위한 협력 프로그램	159
〈표 6-1〉 국·공유재산 관리·처분의 기본원칙	164
〈표 6-2〉 사례별 갈등유형과 협력방식	165
〈표 6-3〉 국·공유재산 관리·처분의 기본원칙	167
〈표 6-4〉 갈등유형별 협력과제	173

그림차례

〈그림 1-1〉 유휴재산 활용 사업과정과 추진현황	5
〈그림 1-2〉 유휴재산 활용을 둘러싼 공(公)-공(公)간 이해관계 양상 (예시)	5
〈그림 1-3〉 유휴재산 활용에 관련된 공공갈등 개념도	6
〈그림 1-4〉 연구의 필요성 및 목적	7
〈그림 1-5〉 국·공유 유휴재산의 범위	8
〈그림 1-6〉 연구의 시간적 범위	9
〈그림 2-1〉 방치자산과 주변지역의 지가감소 효과	18
〈그림 2-2〉 국·공유 유휴재산의 범위	21
〈그림 2-3〉 대전광역시 유휴 국·공유지 현황 조사	27
〈그림 2-4〉 대전광역시(도심) 토지 및 건축물 현황	27
〈그림 2-5〉 도심의 유휴재산 분포 및 관리 주체 (예시)	28
〈그림 2-6〉 갈등유형과 연구대상	29
〈그림 2-7〉 결정의 오류	32
〈그림 2-8〉 유휴재산 활용관련 공공주체와 이해관계	34
〈그림 3-1〉 유휴재산 활용 관련 정책 및 제도 변화	43
〈그림 3-2〉 국유재산 관리체계	49
〈그림 3-3〉 폐교재산 활용계획 수립절차	52
〈그림 3-4〉 폐교재산 대부 절차	53
〈그림 3-5〉 철도 유휴부지 관리 및 활용 추진체계	57
〈그림 3-6〉 발전종합계획 수립 절차도	59
〈그림 3-7〉 활용계획 수립 및 매각절차	63
〈그림 3-8〉 종전부동산 처리·활용계획 수립 절차도	63
〈그림 3-9〉 군공항 이전사업의 절차	65
〈그림 3-10〉 국방·군사시설사업법에 의한 이전사업 추진 절차	66

〈그림 4-1〉 서울 경의선 폐선부지 공원화 사업 총괄도	78
〈그림 4-2〉 서울 경의선 폐선부지 공원화 사업 전후 비교	79
〈그림 4-3〉 서울 경의선 폐선부지 공원 및 복합역사 조성사업 이해관계도	79
〈그림 4-4〉 경의선 폐선부지 공원화 사업과정	81
〈그림 4-5〉 춘천 캠프페이지 미군 반환기지 부지 및 주변 현황	84
〈그림 4-6〉 춘천 캠프페이지 미군 반환기지 이해관계도	84
〈그림 4-7〉 중앙중학교 부지 위치도	87
〈그림 4-8〉 부산 중앙중학교 유류재산 관련 이해관계도	88
〈그림 4-9〉 인천 경제기반형 도시재생사업 대상지와 인천 내항	90
〈그림 4-10〉 인천 내항 이해관계도	91
〈그림 4-11〉 충남도청 종전부지 현황	93
〈그림 4-12〉 대전 충남도청 종전부지 활용 관련 이해관계도	93
〈그림 4-13〉 광주 군공항 주변 현황	96
〈그림 4-14〉 광주 군공항 활용 관련 이해관계도	97
〈그림 4-15〉 오정동 군부대 주변 현황	98
〈그림 4-16〉 오정동 군부대 이전 사업 관련 이해관계도	99
〈그림 4-17〉 원주여고 이전적지 위치 및 전경	101
〈그림 4-18〉 원주여고 유류재산 관련 이해관계도	102
〈그림 4-19〉 도시계획현황	105
〈그림 4-20〉 서울 광진구 우정사업정보센터 종전부지 이해관계도	106
〈그림 4-21〉 서울 경의선 폐선부지 공원화 사업 총괄도	108
〈그림 4-22〉 홍릉연구단지 산업연구원 종전부지 관련 이해관계도	109
〈그림 4-23〉 박근혜 정부 문화창조융합벨트 종합조성 계획에서 홍릉 KIET 부지의 역할	110
〈그림 4-24〉 서대구복합화물터미널 부지 위치도	111
〈그림 4-25〉 서대구 화물터미널 유류재산 관련 이해관계도	112
〈그림 5-1〉 일본 국유재산관리조직 개요	124
〈그림 5-2〉 국유재산행정의 전체상	125
〈그림 5-3〉 국·공유 재산의 최적이용 방안	129
〈그림 5-4〉 국유지의 처분방식	130
〈그림 5-5〉 국·공유재산의 최적이용 추진과정	131
〈그림 5-6〉 국·공유재산의 최적이용 추진체계	132
〈그림 5-7〉 시설의 집약화·복합화 및 교환 통한 국·공유지의 최적이용	133

〈그림 5-8〉 영국 국유재산 관리조직의 변화과정	135
〈그림 5-9〉 영국 국유재산 관리 프로그램	140
〈그림 5-10〉 One Public Estate Program을 통한 지방과 중앙정부간 협업의 효과	141
〈그림 5-11〉 그레이터 맨체스터 OPE 자산 가버넌스 틀 (framework)	147
〈그림 5-12〉 미국의 유휴부동산 처리과정	151
〈그림 5-13〉 덴버 연방 구역	153
〈그림 5-14〉 Fort Worth Civic Square (북쪽에서 본 View)	155
〈그림 6-1〉 국·공유 유휴재산의 최적이용을 위한 국가-지자체간 협력 예시도	168
〈그림 6-2〉 유휴재산 유형분류와 협상을 위한 플랫폼 구축	169
〈그림 6-3〉 국·공유 유휴재산의 가격결정을 위한 기준	170
〈그림 6-4〉 서울시 도시계획변경 사전협상제도 공공기여 산정기준	171
〈그림 6-5〉 국·공유 유휴재산 관련 공공부문 주체간 협력을 위한 의사결정 구조	172
〈그림 6-6〉 공공부문 주체간 협력을 위한 추진체계 : 단기적 대안	174
〈그림 6-7〉 기존 국·공유 유휴재산 관련 법체계	174
〈그림 6-8〉 국·공유 유휴재산의 관리 및 활용 법체계 개선방안	175
〈그림 6-9〉 공공부문 주체간 협력을 위한 추진체계 : 중·장기적 대안	176
〈그림 6-10〉 국·공유 유휴재산 정책 및 제도화 방안	177

연구의 개요

01 연구의 배경 및 목적	3
02 연구의 범위와 방법	8
03 선행연구와의 차별성	12

연구의 개요

본 장에서는 국·공유 유희재산의 활용에 관한 본 연구의 필요성과 목적, 연구의 범위, 연구수행 방법을 서술하였다. 또한 선행연구에 대한 검토 및 분석을 통해서 본 연구에서 주안점으로 다루어야 하는 내용을 도출하였다.

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경 및 필요성

① 도시 내 유희공간 활용의 중요성 증대

지속가능한 도시발전을 위해서는 지역주민의 고용기회 확대와 생활수준 향상을 통해 도시 활성화를 견인할 수 있는 새로운 산업 또는 도시기능의 도입이 필요하다. 과거 고도 개발시대에는 도시 및 지역 활성화를 위해 필요한 신규 공간수요를 대규모 신도시 개발을 통하여 충족시켜 왔다. 하지만 2000년대 이후 인구성장과 경제성장이 정체되는 저성장시대가 도래함에 따라 재정여건 악화 및 개발이익 감소 등으로 인하여 대규모 택지개발이 어려워지고 있다¹⁾. 이에 따라 도시 정책에서 대규모 신개발보다 기존 도시 내 유희공간 활용의 중요성이 증대하고 있다.

1) 이와 같은 이유로 2016년 9월 「택지개발촉진법 폐지법률안」이 제안되어 국회에서 심사되고 있음.

- (제안이유 및 주요내용) 2014년 주택보급률이 103.5%에 이르러 절대적인 주택부족이 해소되고, 저출산, 고령화, 1인 가구 증가, 저성장 등으로 대규모 택지 및 주택수요가 크게 감소하여 개발사업의 패러다임이 기존의 대규모 개발에서 중소규모 수요맞춤형으로 전환하고 있음. 또한 2016년 현재 전국의 공공택지가 과잉 공급되어, 미매각 물량이 상당히 발생하고 있고, 아울러 최근 기 지정된 지구에 대해 사업성 부족 등의 이유로 지구의 해제 또는 최소의 부작용이 빈번하게 발생하고 있는 실정임. 이에 개발사업의 패러다임 전환에 맞추어 공공주도의 대규모 택지개발사업을 내용으로 하는 현행법을 폐지함으로써 공공택지 및 주택시장을 정상화하고 대규모 토지수용 등 과도한 규제를 합리화하고자 함(「택지개발촉진법 폐지법률안」 (의안번호 2002532. 이우현의원 대표발의. 제안일시 2016.09.29.) p1)

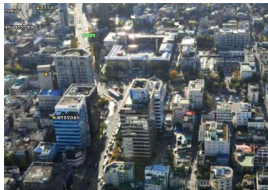
② 국·공유 유휴재산 중심의 사업 추진 필요

최근 저성장에 따른 재정악화와 고령화에 대응한 복지비 지출 확대는 도시 내 SOC 투자를 어렵게 하고 있다. 특히, 기존시가지는 도시 외곽보다 상대적으로 지가가 높기 때문에 사유지를 매입해서 수요에 대응한 공간을 확보하는 것은 현실적으로 거의 불가능하다. 도시재생은 기존의 개발사업과는 달리 수익성과 함께 공공성을 추구하는 사업으로서 공공의 선도적 역할이 필요하므로, 시장논리에 따라 개발될 수밖에 없는 민간 부지보다는 실현가능성 및 선도적 역할 수행가능성이 높은 공공이 소유한 유휴재산을 우선대상으로 할 필요가 있다.

한국 도시의 도심에는 신도시 개발 등 도시의 평면적 확산 및 균형발전정책에 따라 공공기관이 이전하고 남은 국·공유 유휴재산이 곳곳에 분포하고 있으며, 최근 군사시설 재배치, 교통시설 효율화, 학교시설 통폐합 등에 따라 대규모 국·공유 유휴재산들이 구도심지역을 중심으로 증가하고 있다. 이러한 시설들은 도시의 중심기능을 수행하면서 주변지역 활성화의 기반이 되었으나, 이전 후에는 해당부지는 물론 주변지역의 쇠퇴를 가속화시키고 있어, 새로운 기능으로의 전환 등 대책 마련이 시급하다. 따라서 전략적으로 도시재생은 국·공유 유휴재산을 중심으로 해야 한다.

이와 같은 맥락에서 2013년부터 공공기관 이전부지, 유휴항만 등 도시 내 대규모 국·공유 유휴재산을 거점으로 활용하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하는 경제기반형 도시재생사업이 추진되고 있다.

표 1-1 도시 내 국·공유 유휴재산 사례

인천	대전	대구
인천 내항(해수부)	충남도청사 (충청남도→기재부)	서대구화물터미널(코레일, 대구시)
		

출처 : 네이버 지도 인천내항 만석3차 아파트 항공뷰(<http://naver.me/l5kC4By6>) [2016.10.13. 접속]

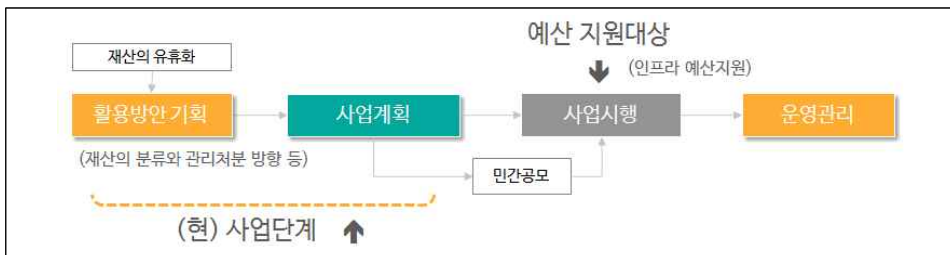
네이버 지도 대전 충남도청사 선화초등학교 항공뷰(<http://naver.me/5AiC3kpn>) [2016.10.13. 접속]

네이버 지도 서대구화물터미널 서평초교 항공뷰(<http://naver.me/GdALyonQ>) [2016.10.13. 접속]

③ 유희재산 활용을 위한 공공협력의 필요성

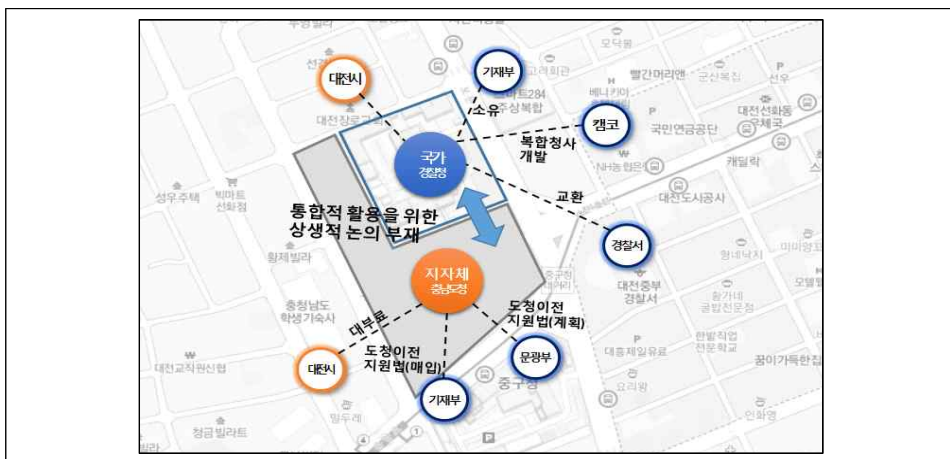
유희재산 활용사업은 유희재산의 활용방안을 기획하고, 사업계획을 수립하고, 사업을 시행하고, 운영·관리하는 일련의 과정으로 이어진다. 현재 경제기반형 도시재생사업은 이 중 사업을 시행하는데 필요한 마중물 예산을 지원하도록 설계되어 있다. 그러나 유희재산을 거점으로 한 경제기반형 도시재생사업을 살펴보면, 예산이 집행될 수 있는 구체적인 사업화로 진행되기보다 대부분 활용방안을 기획하고 사업계획을 수립하는 단계에 머무르고 있다. 국·공유 유희재산을 대상으로 한 사업은 필연적으로 관련된 다양한 공공 주체간 협력을 요구하는데, 기획 및 계획 단계에서의 공공 주체간 갈등이 사업의 핵심적인 걸림돌이 되고 있기 때문이다.

그림 1-1 유휴재산 활용 사업과정과 추진현황



자료: 저자 작성

그림 1-2 유류재산 활용을 둘러싼 공(公)-공(公)간 이해관계 양상 (예시)



출처: 다음 지도 대전 충남도청사·충남경찰청 이전 부지(<http://dmaps.kr/3exsw>) [2016.6.15. 접속] 위에 저자 작성

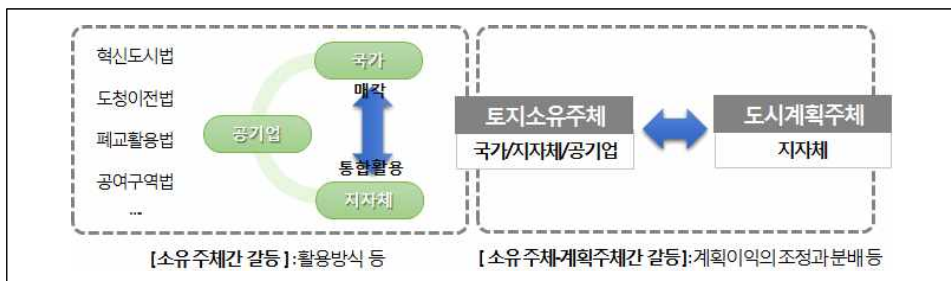
부처간 이해관계, 국가와 지자체의 이해관계가 원활히 조정되지 못하여 국가, 도시 전체적 차원에서 합리적 의사결정이 이루어지지 못한 대표적인 사례로는 대전 도심의 충남도청 부지를 들 수 있다. 대전 도심의 충남도청 이전부지는 도청과 경찰청이 동시에 이전하고 유희화 되었지만, 소유권이 다르고, 적용받는 제도, 관리주체가 상이하여, 서로 연접하고 있음에도 불구하고 효율적 활용을 위한 통합적 논의가 추진되지 못하고 있다. 다수의 국·공유 유희재산에서 충남도청과 같은 ‘공유지의 비극’이 발생하고 있다.

④ 다기화된 관리체계의 한계와 공공협력을 위한 새로운 해결기제 모색 필요

국·공유 재산은 행정목적에 따라 부처별 부서별로 관리되고 있다. 이와 같은 전문화된 관리방식은 전문성과 책임성 확보 등을 명확하게 하고, 기관목적에 맞게 자산관리를 최적화하는 장점이 있지만, 최근의 사회·경제적 여건의 변화와 위기상황에서 국가와 도시 전체적 입장에서 새롭게 토지이용에 대한 의사결정을 할 때, 관련된 정책업무 조정을 어렵게 하는 장애물이 되고 있다.

한편 지방자치제도와 계획고권의 이전, 국가 재정 악화 등에 따라서 국가와 지자체 간에도 사무 구분과 독립재산의 원칙이 강화되고 있다. 과거 중앙정부와 지자체는 비교적 단일한 이해관계를 가진 대상으로 인식되었으나, 1995년 지방자치제도가 시작되고, 2000년대 이후 경제성장이 정체되고 재정상황이 악화됨에 따라서 공적주체 내부에서도 이해관계의 균열이 발생하고 있는 것이다. 즉 최근 분권화에 대한 요구 증대, 재정악화에 따른 중앙정부와 지자체의 이해관계가 상충은 이러한 갈등을 더욱 심화시키는 요인이 되고 있다.

그림 1-3 유희재산 활용에 관련된 공공갈등 개념도



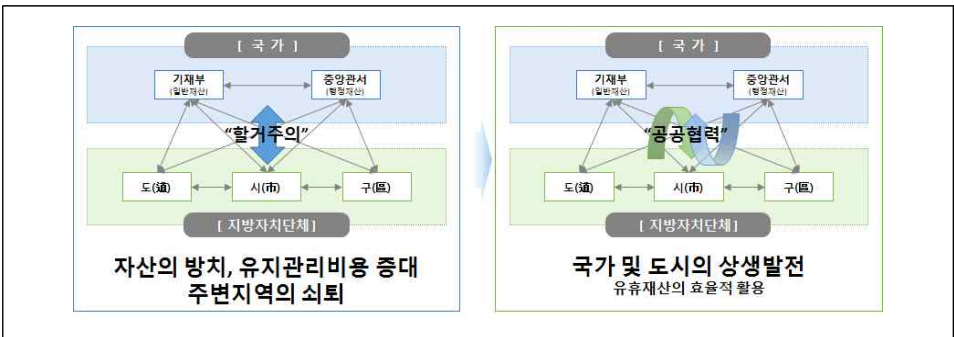
출처 : 저자 작성

민간의 이해관계와 의사과정에서의 갈등은 자발적 이윤동기와 시장기제에 따라 해소될 수 있지만, 공공부문에서 기관 간 수행목적에 따라 이해충돌이 발생할 때는 이윤동기만으로 합의가 어렵다. 따라서 국가 또는 도시 전체의 이익의 관점에서 바람직한 목적을 달성하기 위하여 서로 다른 경계를 갖는 정부기관들이 힘을 모아 국·공유 유희재산 활용방향을 결정하고 주체들 간의 이해관계를 조정할 수 있는 새로운 해결기제가 모색되어야 한다.

2) 연구목적

본 연구는 도시 내 미이용되고 있는 공공의 토지자원을 보다 효율적으로 활용하고 이를 국가 및 도시 발전의 기폭제로 전환하기 위해서, 도시 내 유희재산 관련 주체들이 협상과 조정을 통해 상호 협력할 수 있는 방안을 마련하는 것을 목적으로 한다.

그림 1-4 연구의 필요성 및 목적



출처 : 저자 작성

연구의 세부 목적은 다음과 같다.

첫째, 국·공유 유희재산의 활용에 관련된 다양한 제도를 검토하고 공공협력 측면에서 한계와 문제점을 도출한다.

둘째, 국·공유 유희재산의 활용에 관련된 공공 주체들 간의 이해관계와 갈등요인을 파악하고 협의·조정 성공사례 및 해외 정책사례를 살펴봄으로써 시사점을 도출코자 한다.

셋째, 이를 통하여 도시 내 국·공유 유희재산의 활용을 위한 공공분야 간 협력방안을 제시한다.

2. 연구의 범위와 방법

1) 연구범위

(1) 공간적 범위

국유재산법 시행령에서는 행정재산으로 사용되지 아니하거나 사용할 필요가 없는 재산을 ‘유휴 행정재산’으로 정의하고 있다(국유재산법 제21조, 법시행령 제14조). 본 연구에서는 이를 준용하여 국유재산과 공유재산 중 행정재산과 일반재산에 관계없이 실제 사용되지 않거나 사용할 필요가 없게 된 재산을 국·공유 유휴재산으로 정의하고 이를 연구의 공간적 범위로 본다. 즉 본 연구의 공간적 범위는 도시 내 분포하고 있는 국유지, 공유지, 공기업 보유지²⁾ 등 공공이 소유하고 있으나, 미이용 되고 있는 토지 및 건축물을 대상으로 한다.

그림 1-5 국·공유 유휴재산의 범위



출처 : 저자 작성

(2) 시간적 범위

유휴재산의 활용과정은 크게 기획단계, 계획수립 단계, 사업시행 단계, 운영·관리 단계로 구분된다. 본 연구는 4단계 과정 중 실제적으로 갈등문제가 가장 많이 발생하는 기획 및 계획수립 단계를 연구의 시간적 범위로 한다. 기획 및 계획수립단계에서는

2) 공기업 보유지는 공식적으로 민간부지로 분류되나, 정책적 활용가능성이 일반 민간용지에 비하여 높기 때문에 포함

활용을 위한 중요한 결정(행정적·재정적 측면)이 이루어지며, 실제 많은 국·공유 유희 재산 활용사업에서 본 단계에서 공-공간 갈등으로 인하여 사업이 정체되고 있는 경우가 많이 나타나기 때문이다.

그림 1-6 연구의 시간적 범위



출처 : 저자 작성

(3) 내용적 범위

본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 첫째, 도시재생을 위한 도시 내 유희재산 활용의 필요성, 유희재산 실태 및 문제점을 고찰하였다. 둘째, 도시 내 유희재산 활용을 위한 제도 및 정책 검토 및 도시재생 측면에서 한계를 도출하였다. 셋째, 도시 내 국·공유 유희재산 현황과 시설 유형별 이해관계 특성 및 쟁점을 분석하였다. 넷째, 공-공간 협력을 지향하는 유희재산 재생 정책 해외사례를 고찰하고 시사점을 도출하였다. 마지막으로 도시재생을 위한 도시 내 유형별 특성을 고려한 유희재산 관리 및 활용 정책방향 및 도시 내 유희재산 활용을 위한 공공분야 협력방안을 도출하였다.

2) 연구방법

(1) 사례연구

본 연구의 주된 연구방법은 국·공유 유희재산을 활용 사업에 대한 심층 사례분석이다. 유형별 사례를 선정하여 관련주체 및 주체들의 이해관계, 주요 갈등내용, 갈등해결 및 협력 방식을 분석하였다.

관련주체로는 소유주체, 관련주체, 활용주체 등을 조사하였으며, 주요 갈등내용은 계획내용 및 사업성 갈등, 재산의 관리·처분에 관련된 갈등, 도시계획 갈등, 관할권

갈등을 분석하였다. 마지막으로 갈등해소 및 협력방식을 당사자간 협력과 자율조정과 제3자 개입에 의한 조정으로 나누어 분석하였다.

조사방법은 관련문헌, 계획자료, 보도자료, 기사자료, 토지이용계획 열람시스템 (<http://luris.molit.go.kr>) 등을 바탕으로 기초적인 현황을 파악하고 관련된 주체들과 의 심층 인터뷰, 전화 등을 통해 주체들의 이해관계, 갈등의 내용, 협력방식 등을 확인 하여 이해관계도를 작성하였다.

표 1-2

국·공유 유휴재산 사례분석의 주요내용

주요 분석 내용		이해 관계도
주체와 이해관계	1. 소유주체 2. 활용주체 3. 관련주체	<pre> graph TD A((소유주체 (국·공유))) --- B((유휴 재산)) A -- "② 관리처분 갈등" --> C((활용주체 (민간·법인))) A -- "④ 관할권 갈등" --> D((관련주체 (국·공유))) B -- "① 계획내용 갈등" --> C C -- "③ 도시계획 갈등" --> D D --- E((관련주체 (민간·법인))) </pre>
갈등 내용	1. 계획내용 및 사업성 갈등 2. 재산의 관리처분 갈등 3. 도시계획 갈등 4. 관할권 갈등 등	
갈등해소 및 협력방식	1. 당사자 간 협상과 자율조정 2. 제3자 개입에 의한 조정 등	

출처 : 저자 작성

(2) 전문가 활용

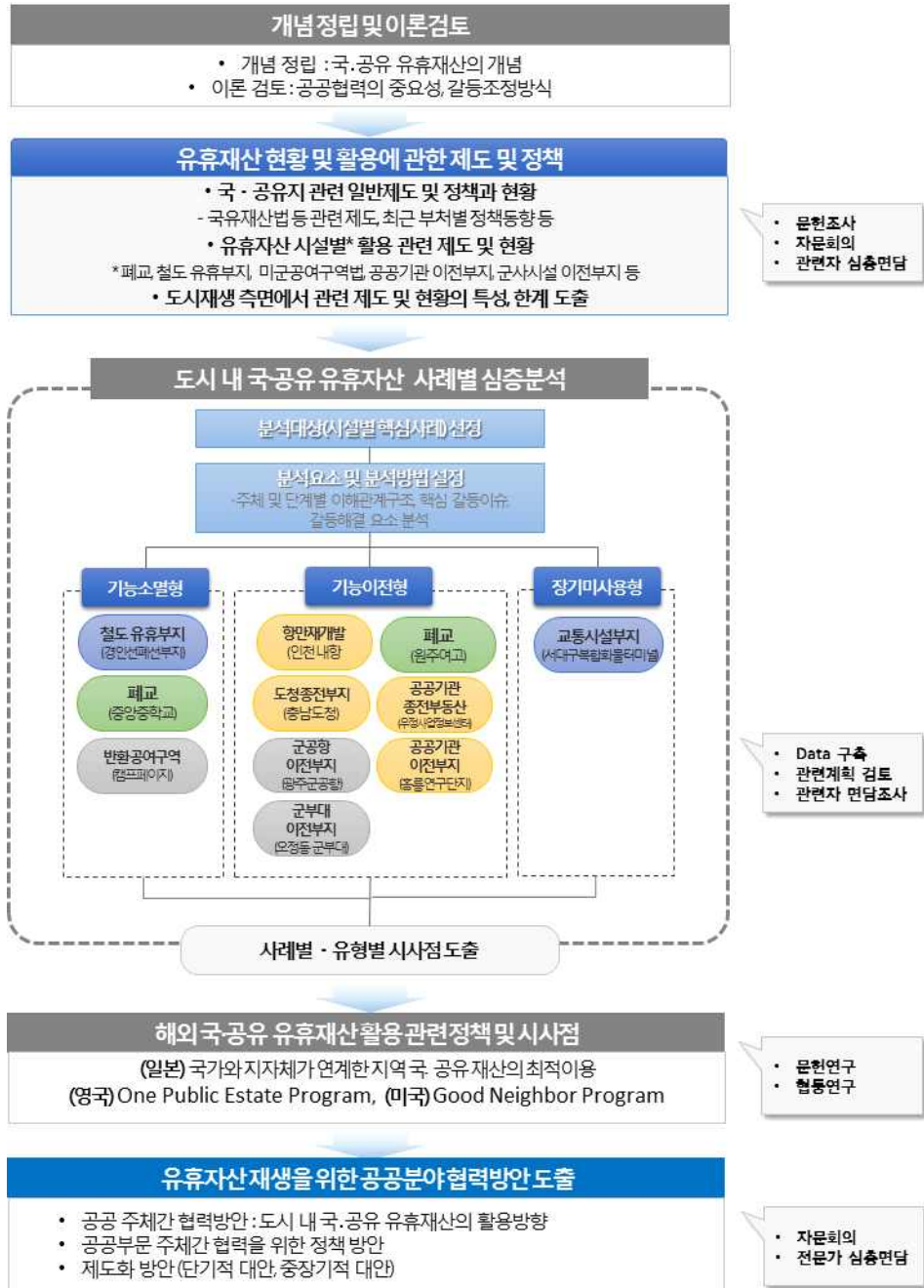
국·공유 재산 활용과 관련된 선진국의 최신 정책 동향을 파악하기 위하여 관련 외부 전문가를 활용하였다.

- 일본 정책사례 : 박내선 ((사) 한중일 로쿠스 디자인 포럼 대표)
- 영국 정책사례 : 조현지 (영국 UCL Bartlett School of planning 박사과정)
- 미국 정책사례 : 홍성조 (한국교통대학교 도시·교통학과 교수)

(3) 기타

국책 연구기관, 지자체 연구기관, 관련 전문가들, 관련 공무원, 공사 등과의 자문회의를 통하여 정책방향과 제도개선 방안을 마련하였다.

3) 연구의 흐름



3. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

최근 국·공유재산의 관리 패러다임이 유지·보존에서 적극적 활용으로 전환되면서 활용방안에 관련된 연구들이 시작되고 있다. 이와 관련된 대표적 연구로 서수정(2014), 김명수(2016), 김주진(2016), 김태경(2013), 민승현(2016) 등이 있으며, 서수정(2014), 김명수(2016)는 국유지를 대상으로, 김주진(2016), 민승현(2016)은 공유지를 대상으로 연구를 수행하고 있다.

대부분의 연구가 국유지와 공유지를 분리하여 접근하고 있으나, 김태경(2013)의 연구는 경기도 국·공유지 현황분석을 바탕으로 지역경제 활성화의 촉매를 위하여 국·공유지 활용을 주장하고 있다. 민승현(2016)의 연구는 비록 사유지만을 대상으로 하지만 도시차원에서 공공토지자원의 체계적인 관리 및 활용 방안을 제안하고 있다는 점에서 의의가 있다.

한편 교외화와 인구감소에 따른 도심 내 빈집·빈점포가 증가함에 따라 이에 대한 연구들이 진행되고 있으며, 대표적인 연구로 임유경·임현성(2012)가 있다. 임유경·임현성(2012)의 연구는 사업관점에서 빈집 활용방안이 아니라, 근린재생 측면에서 도시 내 유휴재산의 잠재성과 활용방안을 정책적인 측면에서 연구했다는 점에서 의의가 있다.

마지막으로 도시재생 R&D에서 경제기반형 도시재생 모델개발 및 실증연구의 하나로 이전적지 연구³⁾가 진행되고 있다. 이전적지 연구는 유휴재산을 도시의 산업구조 개편, 일자리 창출 등의 경제정책과 연계하는 도시경제기반형 도시재생 측면에서 접근하고 있으며, 정책적 차원의 종합적이고 체계적인 접근보다는 지자체가 단위사업에서 활용할 수 있는 유형별 사업화 방안을 마련하고 가이드라인을 제공하는 것을 중심으로 연구가 진행되고 있다.

3) 박소영. 2017. 도시공간구조를 고려한 이전적지의 효율적 활용기법개발(도시재생 R&D 3차년도), 국토연구원 (2017.01 예정).

2) 주요 선행연구와 본 연구의 차별성

표 1-3 연구의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주 요 선행 연구	1	- 과제명: 국유지 개발 활성화 방안 연구 - 연구자: 서수정, 기획재정부 (2014) - 연구목적: 국유재산 관리 정책의 패러다임 변화에 대응하여 국유지 개발방식의 다양화 방안과 기존 개발제도 개선 방안 모색	- 국유지 개발관련 사업주체 및 관리주체 면담조사 - 국유지 개발대상 현황 및 추진사례 성과분석을 위한 통계분석 - 사업모델 시뮬레이션 및 잠재력 평가	- 국유지 개발제도 분석 및 개발 성과 분석 - 국유지 개발대상 발굴 및 개발방식 개선방안 제시 - 국유지 개발재생 관리방안 및 제도 개선 방안
	2	- 과제명: 경기도 국·공유지 현황분석 및 활용방안 - 연구자: 김태경, 경기도의회 (2013) - 연구목적: 비용원칙과 경영개념을 도입한 계획적 적극적 관리로 측면에서 국·공유지 활용방안 모색	- 문헌조사 - 현장조사 - 자문회의 - 설문조사	- 국·공유지 관리 법제도 분석 - 국·공유지 활용 및 관리에 관한 국내외 사례분석 - 경기도 국·공유지 현황분석 - 경기도 국·공유지 활용 및 관리실태 분석 - 경기도 국·공유지 활용 및 관리방안 제시
	3	- 과제명: 근린 재생을 위한 도시 내 유휴공간 활용 정책방안 연구 - 연구자: 임유경·임현성, 건축도시공간연구소(2012) - 연구목적: 국내 도시 유휴공간 실태 및 특성파악과 도시 유휴공간의 관리와 활용을 위한 정책방안 제시	- 문헌조사 - 현장조사 - 통계분석 및 GIS 분석 - 사례분석	- 국내 도시 유휴공간 현황과 관련 정책사업 분석 - 지자체 유휴공간 실태 및 관리·활용 현황 심층조사 - 해외 유휴공간 관리 및 활용 정책 - 근린 재생을 위한 도시 유휴공간 관리·활용 정책방안
본 연구		- 도시 내 유휴재산 재생을 위한 공공분야 협력방안 ▶ 도시 내 유휴재산의 효율적 활용을 통해 도시재생을 촉진한다는 목적 하에 국·공유 유휴재산의 관리주체와 지자체 간 협력을 위한 전략과 제도적 개선방안 도출	- 문헌연구 - 전문가 및 관련자 면담조사 - 유형별 사례분석	- 유휴재산 활용 관련 제도 및 정책 검토 - 국·공유 유휴재산 현황과 유형별 심층분석 - 해외 유휴재산 활용 관련 정책 및 시사점 - 유휴재산의 효율적 활용을 위한 공공분야 협력방안

CHAPTER 2

국·공유 유휴재산의 개념과 공공협력

01 유휴재산의 개념과 특징	17
02 국·공유 유휴재산의 정의와 현황	19
03 공공갈등과 협력방안	29

국·공유 유휴재산의 개념과 공공협력

본 장에서는 유휴재산의 개념과 특징을 살펴보고, 국·공유 유휴재산의 활용을 위해 필요한 공공협력, 협력과정에서 발생하는 갈등과 갈등해소에 관한 이론적 배경을 살펴보았다.

1. 유휴재산의 개념과 특징

1) 유휴재산의 개념

유휴재산은 빈 토지(vacant land), 기개발지(brownfield), 방치자산(abandoned property), 버려진 토지(derelict land), 미지의 땅(terra incognita) 등으로 매우 다양하게 정의되고 있다⁴⁾. 기개발지(brownfield), 버려진 토지(derelict land)는 산업 시설 등의 오염문제에 기인하여 만들어진 개념이며, 빈 토지(vacant land)와 방치자산(abandoned property)은 가장 일반적으로 사용되는 용어로서, 기존에 사용되었던 토지 중, 장기간 이용되지 않았지만 동시에 개발이나 개선의 여지가 있는 토지를 의미한다. 미지의 땅(terra incognita)은 유휴공간을 문제가 있는 곳이지만 무한한 잠재력을 가진 땅으로서 의미한다.

한편, 건축·도시 분야에서는 토지가 가진 물리·환경적인 측면을 강조하기 위하여 ‘유휴공간’이라는 용어를 사용하며, 경제 분야에서는 토지가 가진 금전적인 측면을 강조하기 위하여 ‘유휴재산’이라는 용어를 사용하고 있다. 본 연구에서는 ‘유휴공간’ 보다는 ‘유휴재산’이 보다 적합한 용어로 생각되는데, 상대방이 있는 협력·협상은 기본적으로 경제적 가치에 대한 계산에서 시작될 수 있기 때문이다. 본 연구에서는 기개발

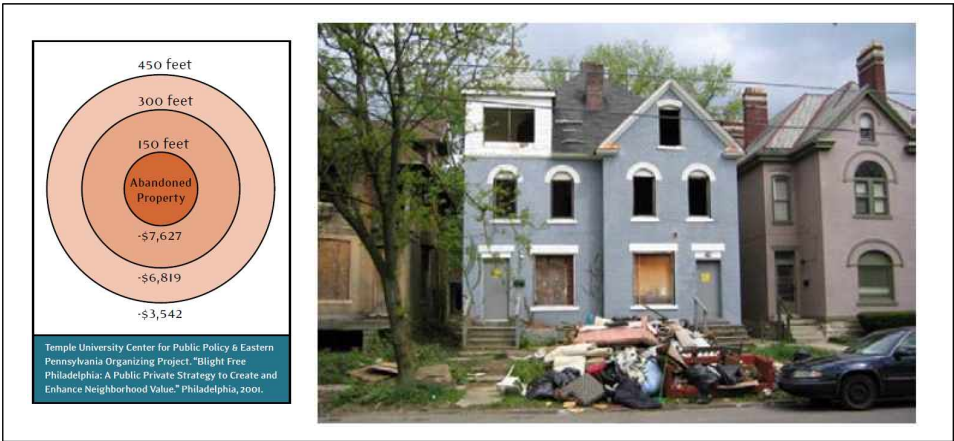
4) 임유경·임현성(2012)의 연구 p17~22 내용을 발췌·수정

지와 같이 오염된 토지라는 개념보다, 기존에 사용되었던 토지 또는 건물 중, 장기간 이용되지 않았지만 동시에 개발이나 개선의 여지가 있는 토지 또는 건물을 유희재산이라 보고 이를 연구의 주요대상으로 하였다.

2) 유희재산의 영향과 잠재력

도시 내 유희재산은 주변지역에 사회·경제적으로 부정적 영향을 미치게 되며, 특히 대규모 유희재산은 기존 기능과 관련하여 발달한 주변 연관산업의 쇠퇴를 초래하고 이로 인하여 주변지역 상권의 활력을 저하시키는 결과를 초래한다. 또한 이러한 경제적 기능의 상실은 빈점포, 빈사무실 등 지역 내 집단적 공실로 이어져 자산가치 감소 및 지자체 세수감소의 원인으로 작용하며, 자산의 방치는 도시 미관을 저해하고 지역을 우범화하여 전반적인 도심 공동화의 요인이 된다.

그림 2-1 방치자산과 주변지역의 지가감소 효과



출처 : NVPC. 2005. Vacant Properties: The True Costs to Communities. p3, p9

하지만 도시 내 유희재산은 도심이라는 입지특성과 주변 지역에 이미 도로, 지하철 등 물리적 기반시설 뿐만 아니라 다양한 사회적·문화적 인프라가 구축되어 있다는 점에서 여전히 높은 잠재력을 지니고 있다. 이러한 측면에서 도시 내 유희재산은 경제개발 전략을 이행하는데 있어 가장 경쟁력 있는 자원(resource)으로 여겨지며, 스마트 성장(Smart Growth) 측면에서도 도시 내 유희재산은 도시 내 개발을 촉진시키는 중요한

자원이다(Michael A. Pagano and Ann O' M. Bowman, 2000, p578). 한편 한국에서도 저성장 시대의 도래에 따라 더 이상 외곽개발을 통한 성장이 가능하지 않게 됨에 따라 다양한 분야에서 도시 내 유희재산 활용에 관한 사회적 관심이 증가하고 있다. 김동한 외(2015, p10)도 유희공간을 효과적이고 효율적으로 활용하는 것은 도시의 외연적 확산을 저감시키고, 지속가능한 개발을 도모하는데 기여할 수 있다고 주장하였다.

2. 국·공유 유희재산의 정의와 현황

1) 국·공유재산의 구분

국·공유재산은 국가 또는 지방자치단체의 부담이나 기부채납 또는 법령, 조약의 규정에 따라 국가 또는 지방자치단체의 소유로 된 재산을 말한다(국유재산법 제2조, 공유재산 및 물품 관리법 제2조). 국·공유재산의 범위는 부동산과 그 종물(從物), 선박·항공기, 정부시설에서 사용하는 기계와 기구, 지상권·지역권·전세권 등의 권리 등이며, 본 연구에서 다루고자 하는 국·공유 재산은 이 중 부동산과 그 종물인 건축물에 국한한다.

국·공유재산의 대표적인 기능으로 공공재 기능, 재해방지 및 환경재 기능, 국가의 재정보전기능, 비축기능이 있다(김태경, 2013, p8).

국·공유 재산은 크게 행정재산과 일반재산으로 구분한다. 행정재산은 국가가 직접 사무용, 사업용, 주거용으로 사용하는 재산인 공용재산과, 국가가 직접 공공용으로 사용하는 공공용 재산, 정부기업이 직접 사무용, 사업용, 주거용으로 사용하는 기업용 재산, 그 밖에 필요에 따라 보존하는 보존용 재산으로 구분된다. 행정재산은 일반적으로 처분하지 못한다. 다만, 본 용도나 목적에 장애가 되지 않는 범위 내에서 사용허가가 가능하다. 이때 대통령령으로 정하는 바에 따라 사용료 조정 또는 사용료 면제 등이 가능하다.

일반재산은 행정재산 외의 모든 재산을 말한다. 일반재산은 행정재산과는 달리 대부, 매각, 교환, 양여, 개발 등의 처분이 가능하다. 일반재산의 처분가격은 대통령령으로 정하는 바에 따라 시가를 고려하여 결정한다(국유재산법 제44조).

표 2-3 국유재산 실태조사 분류기준

중분류		소분류
공용재산(A), 기업용 재산(B)		사무용, 사업용, 주거용
공공용 재산(C)		도로,농로,하천,구거,농수로,공항,항만,공유수면,공원,녹지,제방,수도,저수지,주차장,기타
보존	문화재 재산(D)	사적지
	국유림 재산(E)	국립공원, 요존 국유림
대부	무상대부(사용)재산 (O)	기부채납자,지자체,공공단체,국가간사용,기타
	유상대부(사용)재산 (N)	주택, 상가, 공장, 사무실, 농경지, 골프장, 입·목죽, 나대지, 국가 간 사용, 기타
용도폐지대상 재산(K)		용폐후 활용, 용폐후 처분
무단점유 재산(P)		원상회복 대상, 대부계약(사용허가)전환
유희 재산(Q)		활용가능, 활용불가능

출처 : 한국자산관리공사. 2016. 국유재산 실태조사 1차 분류 등급화 기준, 내부자료 협조

국유재산법에서는 행정재산으로 사용되지 아니하거나 사용할 필요가 없는 재산을 ‘유희 행정재산’ 으로 정의하고 있다(국유재산법 제21조, 법시행령 제14조). 본 연구에서는 이를 준용하여 국유재산과 공유재산 중 행정재산과 일반재산에 관계없이 실제 사용되지 않거나 사용할 필요가 없게 된 미사용 재산을 국·공유 유희재산으로 정의하고자 한다.

그림 2-2 국·공유 유희재산의 범위



출처 : 저자 작성

3) 국·공유 유휴재산 현황

(1) 국·공유재산 현황

① 국유재산 현황

국유지의 총면적은 전 국토의 약 24%로 24,236㎢ (‘13년 말 기준) 규모이다. 이 중 행정목적에 사용되는 행정재산은 전체 국유지의 96%(23,359㎢)를 차지하며, 개발·매각이 가능한 토지와 비축용 토지를 의미하는 일반재산은 전체 국유지의 4%(877㎢)에 해당한다.

표 2-4 국유지 현황

	면적(㎢)	면적(%)	금액
행정재산	23,359 ㎢	전 국토의 23.3%	409.6조원
일반재산	877 ㎢	전 국토의 0.8%	25조원
국유지 합계	24,236 ㎢	전 국토의 24.1%	

출처 : 기획재정부. 2014. 2015년도 국유재산종합계획, p2

중앙부처별 국유재산 현황을 살펴보면 국토부가 전체의 70%를 차지하여 가장 많은 국유재산을 소유하고 있는 것으로 나타나며, 다음으로 농림부, 국방부 순으로 높게 나타난다.

표 2-5 관리청별 행정재산 필지 수 현황(2009년 말 현재)

관리청명	필지수		비고
	수량(천필지)	비율(%)	
계	4,387	100.0	
국토해양부	3,048	69.5	도로, 하천 등
농림수산식품부	1,030	23.5	농수로 등
국방부	202	4.6	군사시설 등
산림청	54	1.2	국유림, 보존림 등
기타	53	1.2	청사 등

출처 : 남은정. 2010. 국유재산관리제도의 현황과 과제. 국회예산정책처 사업평가현안분석 제29호. p28

② 공유재산 현황

지자체가 소유한 공유지의 총면적은 8,700km²(‘15년 말 기준) 규모로 전 국토의 약 9%를 차지한다. 전체 공유지의 약 80%는 행정재산이며, 나머지 20%는 일반재산이다.

표 2-6 공유재산 현황

	면적(km ²)	면적(%)	금액
행정재산	7,134 km ²	전 국토의 약 7%	-
일반재산	1,566 km ²	전 국토의 약 2%	-
공유지 합계	8,700 km ²	전 국토의 약 9%	3,695,381억원

출처 : 행정자치부. 2015. 2016 행정자치통계연보, p252

(2) 국·공유 유휴재산 현황

① 유휴 국유재산 현황

유휴 행정재산(토지)은 ‘13년 각 중앙관서의 행정재산에 대한 표본 실태조사 결과 총 4,816필지가 있는 것으로 조사⁵⁾되었다.

표 2-7 유휴 행정재산 현황

(‘14.7월 기준, 단위: 필지)

조사결과 유휴재산 합계 (a+b+c)	용도폐지(a)	활용계획 수립 후 활용 중(b)	향후 조치예정(c)
4,816	144	2,209	2,463

출처 : 기획재정부. 2014. 2015년도 국유재산종합계획, p6

유휴 일반재산은 행정재산처럼 법에 근거하여 별도로 조사·관리되는 것이 아니라, 캠프에서 시행하는 일반재산 실태조사 과정에서 단순히 분류되고 있으며, 집계된 자료를 확인하기 어려운 상황이다. 유휴 국유재산은 부분적으로는 현황을 확인할 수 있으나, 재산유형(행정/일반재산)별로 별도의 근거와 기준에 따라 조사·관리되고 있어 전체적인 현황과 특징 등을 알기 어려우며, 국유지 중 활용 가능한 유휴재산은 현재 따로 파악되어 있지 않다.

5) 기획재정부가 법 제21조에 근거하여 조달청을 통하여 매년 행정재산 실태조사를 실시

② 유희 공유재산 현황

공유재산은 국유지와는 달리 유희 공유재산에 대한 실태조사도 이루어지고 있지 않아 유희 공유재산에 대한 전체적인 현황을 더 알기 어렵다. 경기도에서 자체적으로 파악한 자료에 따르면 도시별 행정구역 면적에서 ‘도’와 시·군의 공유지가 차지하는 비율은 평균적으로 전체면적의 약 10% 수준으로 파악되고 있다. 한편, 국유지는 약 19%로 공유지의 약 2배 가량 많이 분포하고 있다.

표 2-8 경기도 도시별 국·공유지 현황

no.	도시	행정구역 면적(km ²)	국·공유지 면적(km ²)				국·공유지 비율 (%)
			국유지	도유지	시군유지	합계	
1	수원시	121.01	22	5	16	43	36
2	성남시	141.72	23	2	23	48	34
3	의정부시	81.54	14	2	11	26	32
4	안양시	58.46	17	5	8	31	53
5	부천시	53.44	4	2	12	17	32
6	광명시	38.5	5	1	4	10	27
7	평택시	455.18	102	5	15	122	27
8	동두천시	95.66	25	1	4	30	31
9	안산시	149.06	20	5	17	42	28
10	고양시	267.41	70	10	18	98	37
11	과천시	35.86	9	9	2	21	58
12	구리시	33.3	11	1	3	15	44
13	남양주시	458.08	72	39	8	118	26
14	오산시	42.77	5	1	3	9	20
15	시흥시	135.01	18	2	14	34	25
16	군포시	36.36	3	4	4	11	31
17	의왕시	54.01	9	4	3	15	29
18	하남시	93.07	21	1	2	25	26
19	용인시	591.35	56	8	19	83	14
20	파주시	672.43	158	9	14	181	27
21	이천시	461.28	64	5	9	78	17
22	안성시	553.51	58	6	14	78	14
23	김포시	276.55	68	3	6	77	28
24	화성시	688.28	89	7	11	106	15
25	광주시	430.96	81	6	7	94	22
26	양주시	310.22	60	4	7	71	23
27	포천시	826.48	161	34	19	213	26
28	여주군	607.81	90	6	20	116	19
29	연천군	696.21	196	4	6	206	30
30	가평군	843.48	141	229	12	381	45
31	양평군	877.75	321	5	27	353	40

행정구역 면적 출처 : 행정안전부. 2010. 지방자치단체 행정구역 및 인구현황. p79-80

국·공유지 출처 : 김태경. 2013. 경기도 국·공유지 현황분석 및 활용방안 p25, 27, 29

(3) 시설 유형별 국·공유 유휴재산 현황

시설 유형별 유휴재산 현황 및 활용 동향을 종합하면 다음과 같다.

* 상세 내용은 부록 참고

표 2-9 유휴재산 현황 및 활용 동향

시설 유형	발생 현황	활용 동향
폐교 (폐교활용법)	(‘16년 기준) 3,678개 ⁶⁾ 63%(2,328개) 매각 / 19%(714개) 대부	대부 폐교재산은 교육용 시설, 소등증대시설로 주로 활용
철도 유휴부지	(‘13년말 기준) 631.6km, 1,260만km ² (‘18 예정) 820.8km, 1,750만km ² ⁷⁾	전체 철도 폐선부지의 약 24%만 활용 중 (레일바이크, 자전거도로, 태양광, 공원 등)
도청 종전부지 (도청이전법)	경남도청(‘83 부산→창원) 경북도청(‘16 대구→안동 도청신도시) 전남도청(‘05 광주→목포 남악신도시) 전북도청(‘05 전주→서부 신시가지) 충남도청(‘12 대전→홍성 내포신도시)	경남도청 : 동아대 박물관 활용 전남도청 : 아시아 문화의 전당 조성완료 전북도청 : 감영복원사업 추진예정 경북도청 : 활용방안 계획 수행 중 충남도청 : 활용방안 계획 수행 중
공공기관 종전부동산 (혁신도시법)	(‘15년 12월 기준) 120개 기관 이전 이 중 95개 부지 매각 완료	다양한 활용되며, 현 상태 매각도 다수 (예: 의료복합단지·주거/자족시설 활용, 주택단지개발 등) ⁸⁾
미군부지 반환공여구역 (미군공여구역법)	(2010년 기준) 25개 반환 ⁹⁾	부산 캠프 하야리아 1개만 사업완료(공원)
군공항 종전부지 (군공항이전법)	수원, 대구, 광주가 군 공항 이전 건의	이 중 수원시는 타당성 검토에서 적정평가
유휴 군부대 (국방시설사업법)	국방개혁 기본계획에 따라 2026년까지 약 260개 주둔지 감축 계획 2013년 전면실태조사 결과, 3천988만 ㎡ 규모(여의도 14배)의 용지가 사용계획 없는 유휴지로 분류 ¹⁰⁾	경기도 13개 지자체에서 도심입지 군부대 33곳 외곽이전 요청(부천만 현재 협의 중) (기부대 양여 방식) 1997년 이래 34개 사업 완료, 2014년 기준 64개 사업 추진, 15개 사업 검토 중 ¹¹⁾

출처 : 저자 작성

6) 교육부. 2016.05.18, 폐교재산 현황 통계표

7) 국토교통부. ‘철도 폐선부지 시민공간으로 새롭게 태어난다’ 2015년 7월 17일 보도자료.

8) 국토연구원. 2016. 혁신도시 백서(안), 국토교통부

9) 행정안전부. ‘미군 반환기지를 지역사회 성장동력으로 육성’, 2010년 2월 1일 보도자료

10) 연합뉴스. ‘여의도 면적 14배 군 유휴지 민간에 풀린다. 2014년 5월 1일 기사

(4) 도시별 국·공유 유휴재산 현황(대전)

① 샘플 조사의 필요성

현재 국·공유지의 종합적인 현황 DB가 구축되어 있지 않아 도시 내에서 유휴재산의 입지(위치), 연접 기능, 접근성 등에 대한 파악이 불가능한 상황이다. 이에 본 연구에서는 최근 도시재생사업 등의 추진을 둘러싸고 공공간 갈등문제가 부각되고 있는 지자체 중에서 자료획득이 가능하며 DB구축 및 현장조사 등에 협조적인 지자체를 우선적으로 선정하여 샘플 조사를 실시하기로 하였고, 사례대상은 대전광역시로 선정하였다.

국·공유지 현황 구축 과정은 다음과 같다. 지자체 전문위원을 통해 도시계획, 공유지, GIS 등 지자체 내 관련 부서와 접촉하였고, 개별자료 취합, 종합도면 작성 및 분석과정을 거쳤다. 이렇게 구축된 국·공유지 중 유휴재산은 지자체 국·공유지 현황자료를 토대로 추출하였는데, 유휴재산의 구체적인 현황이 없어 30년 이상 노후 건축물을 유휴화 될 잠재성이 높다고 보고, 건축물 대장을 통해 1차적으로 집계하였다. 최종적으로 실제 유휴 여부는 현장조사 및 담당자 심층면접 조사를 통하여 최종 확인이 필요하다.

② 대전시 유휴 국·공유재산 현황(추정)

대전시 유휴 국·공유재산 추정은 다음과 같이 이루어졌다. 먼저 전체 필지를 조사한 뒤, 이 중 500㎡ 이상 도시용도¹²⁾ 국·공유재산을 추렸다. 그리고 30년 이상 노후건축물이 있는 부지를 유휴재산으로 규정하여 중첩된 부지를 유휴 가능성이 높은 필지로 분류하였다. 대전광역시 전체 필지 수는 270,083개¹³⁾이며, 이 중 500㎡이상 도시용도 국·공유재산은 3,210개로 전체 필지의 약 1.2%에 해당한다. 대전광역시 전체 건물은 총 177,948개이며, 이 중 건축년도 확인이 가능한 건축물은 122,644개이다. 또한 건축년도 확인이 가능한 건축물 중 30년 이상 노후 건축물은 총 49,057개로 약 건축년도 확인 가능한 전체 건축물의 약 40%에 해당한다. 500㎡ 이상 도시용도 국·공유재산 데이터 3,210개와 30년 이상 노후건축물 데이터 49,057개를 겹친 결과 총 326개

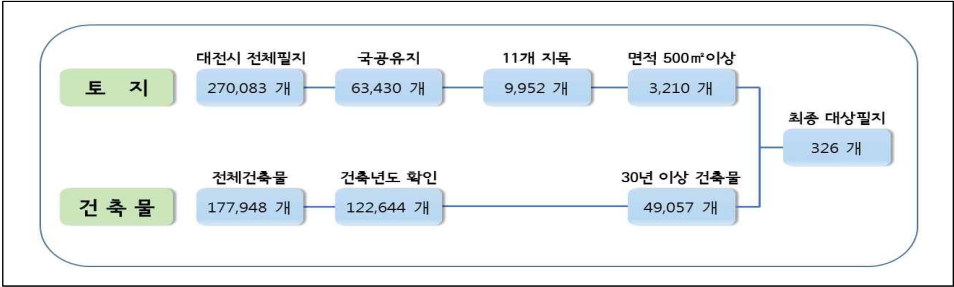
11) 강한구·강소영·이남석·권남연. 2015. 기부 대 양여 제도 개선 방안 연구, 한국국방연구원.

12) 도시용도 : 도시용도에 가까운 11개(지목 대, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소, 창고용지, 철도용지, 공원, 체육용지, 종교용지, 잡종지)

13) 연속지적도 상의 필지 수

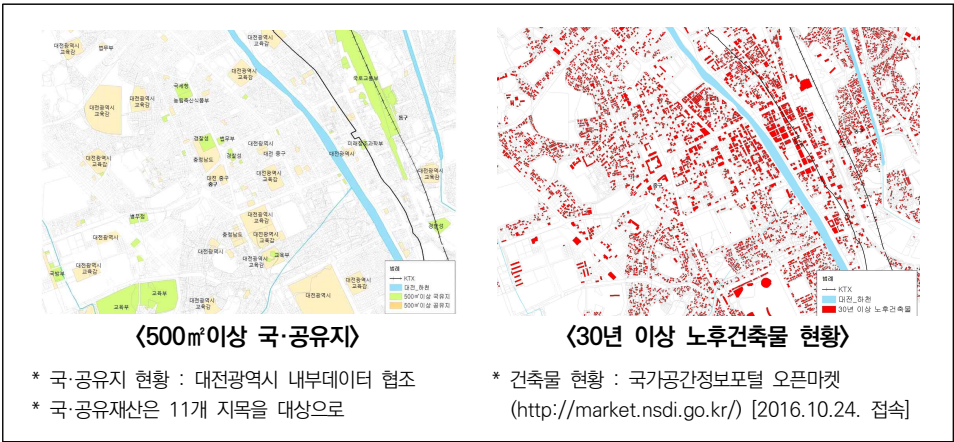
필지가 도출되었으며, 대전광역시의 경우 326개 필지가 유희가능성이 높다고 판단되었다. 실제 유희여부는 현장조사를 통해 확인이 필요하다.

그림 2-3 대전광역시 유희 국·공유지 현황 조사



자료: 저자 작성

그림 2-4 대전광역시(도심) 토지 및 건축물 현황



③ 유희가능 국·공유 재산 특성

유희 가능성이 높은 326개 국·공유 재산을 검토한 결과 국유지 97개(29.8%), 공유지 218개(66.9%), 공공기관 11개(3.4%)로 나타났다. 국가 소유주체 특성을 보면, 국가기관 중 총괄청인 기재부(34개)와 국토부(27개) 및 공공기관인 코레일(11개)에서 유희가능 재산을 가장 많이 보유하고 있으며, 지자체의 경우 광역지자체가 138개로 63%를 기초지자체가 80개로 37%를 소유하고 있다.

표 2-10 유휴가능 재산 소유주체별 현황

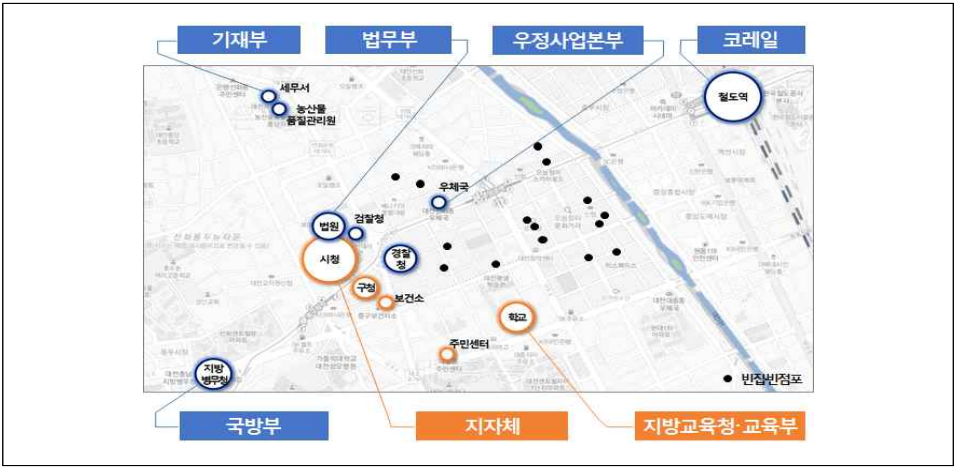
구분	내용		개수
국가	10개 이상	기재부(34개), 국토교통부(27개)	63 (29.8%)
	3~10개	교육부(7개), 법무부(5개), 경찰청(5개), 국방부(3개), 환경부(3개)	
	3개 미만	농림축산식품부(2개), 병무청(2개), 고용노동부(1개), 국세청(1개), 산림청(1개), 조달청(1개), 중앙선거관리위원회(1개)	
지자체	광역시(138)	대전광역시(71개), 교육청(56개), 충청남도(11개)	218
	기초(80)	중구(27개), 서구(26개), 동구(15개), 유성구(8개), 대덕구(4개)	(66.9%)
공공기관	코레일(11개)		11(3.4%)
합계			326

출처 : 저자 작성

④ 유휴재산 활용 관련 핵심주체

대전광역시 데이터 분석을 통해 유휴 국·공유 재산 활용과 관련되는 주요 이해당사자를 도출해보면 아래와 같다. 먼저 국유재산과 공유재산을 총괄하는 기재부와 행자부는 물론이고, 이외에 국토부, 교육부, 국방부, 법무부 등의 중앙부처, 지방의 지자체 및 교육청과의 협력이 모두 필요하다. 부처 이외에 도심 내 상당수의 유휴재산이 있어 집합적 대응이 필요한 기관으로는 코레일 및 한국철도시설공단 등이 있다. 그 밖에 국유 일반재산을 관리하는 캠코, LH 등의 공공기관과의 협력도 필요하다.

그림 2-5 도심의 유휴재산 분포 및 관리 주체 (예시)



자료: 저자 작성

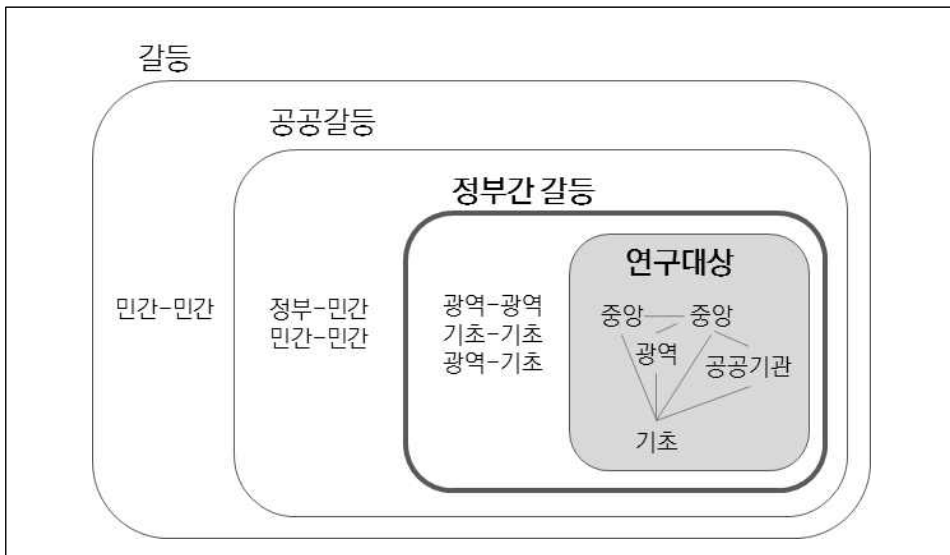
3. 공공갈등과 협력방안

1) 공공갈등의 유형

공공갈등이란 ‘공공정책 또는 공공사업을 수립하거나 추진하는 과정에서 이해관계자 상호간 또는 이해관계자와 해당 기관 간에 발생하는 이해관계자의 충돌’을 말한다(국무총리실·KDI국제정책대학원, 2009, p6). 공공갈등은 이슈에 따라 환경, 이념, 노동, 지역, 계층, 교육 등에 관한 갈등이 있으며, 당사자에 따라 민간-민간, 민간-정부(정부-민간), 정부-정부 등으로 구분할 수 있다. 이 중 정부-정부는 정부 내부의 부서나 상하위 조직 간의 갈등을 의미하며 ‘정부간 갈등’으로 정의한다.

정부간 갈등은 갈등 주체에 따라서 다시 중앙-중앙, 중앙-광역, 중앙-기초, 광역-광역, 광역-기초, 기초-기초, 중앙-광역-기초로 나누어 볼 수 있으며, 성격 및 이슈에 따라서는 남비, 땀피, 사무권한, 관할구역 등으로 나눌 수 있다(김광구, 2011, p5). 본 연구는 정부간 갈등 중 특히 중앙정부가 관련된 갈등을 주요 연구대상으로 한다.

그림 2-6 갈등유형과 연구대상



자료: 저자 작성

단국대학교 분쟁해결연구센터에 따르면 1990년부터 2013년 사이 발생한 884건의 공공갈등 중에서 관-민간 갈등이 66%로 가장 많이 나타나고 있다. 이와 같은 관-민간 갈등은 경주 방폐장과 같은 님비, 뽕피 시설의 입지와 관련하여 발생한 것으로 지금까지 공공갈등 연구의 대다수를 차지하고 있다. 한편 본 연구의 주된 대상인 정부간 갈등은 전체 중 약 7%를 차지하고 있으며, 지금까지 공공갈등 연구 분야에서 다소 소외된 바 있다. 하지만 유류재산과 관련된 갈등과 같이 지역갈등에 있어서는 관-관 갈등이 다소 심각하게 나타나고 있어, 향후 도시정책 차원에서 이러한 관-관 갈등(정부간 갈등)에 대한 보다 많은 정책적 관심과 연구가 필요할 것으로 생각된다.

표 2-11 **갈등 종류별 갈등유형**

		갈등 유형						
		환경	이념	노동	지역	계층	교육	합계
갈등 종류	민-민	18	5	139	13	23	36	234 (28%)
	관-민	98	45	77	126	156	53	555 (66%)
	관-관	6	1	2	38	2	6	55 (7%)
	합계	122	51	218	177	181	95	844 (100%)

출처 : 국회예산정책처. 2014.9. 공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사, p46

중앙정부나 공공기관 등 갈등의 주체가 다기화 될 경우 발생할 수 있는 갈등은 관할권 경쟁이다. 정부부처는 부처간 상이한 정책지향성과 정책우선순위를 가지고 있지만 하나의 정책이 결정되어 집행되기 위해서는 직·간접적으로 연관이 되어 있는 부처들이 공동으로 개입해야 하는 경우가 많아지고 있다. 한편 정부기관은 관할권을 확보하게 되면 자기 조직의 위상 제고, 영역 확장, 조직 규모의 증대, 인력 운용, 세수 증대 등 유리한 입장을 접할 수 있기 때문에 이미 가진 관할권을 놓지 않으려는 경향이 있다. 따라서 관할권의 경계가 모호하게 규정되어 있는 경우 이러한 관할권 확보를 위한 경쟁이 발생하게 된다(유홍림·윤상오, 2006, pp400-401).

2) 유휴재산 관련 공공주체

(1) 공공부문 주체의 특성

공공주체가 소유한 유휴부지를 적극적으로 개발하려 하지 않고 유휴를 장기화 시키게 되는 원인은 기본적으로 정부기관의 위험회피적 성향 때문이다. 정부기관은 정치적 행정적 제약과 규정 때문에 의사결정과정에서 불확실성을 적극적으로 해결하기 하려고 하기보다는 이를 회피하려는 경향이 있다. 관료들의 실수는 성공보다 잘 부각되기 때문에 발생가능한 실수에 대한 책임을 모면하기 위하여 일정한 합법적인 절차를 거치게 하거나, 다른 사람이 함께 검토를 하거나, 각종 위원회를 통해 의사결정에 대한 위험 부담을 분산시키려 하기 때문이다.

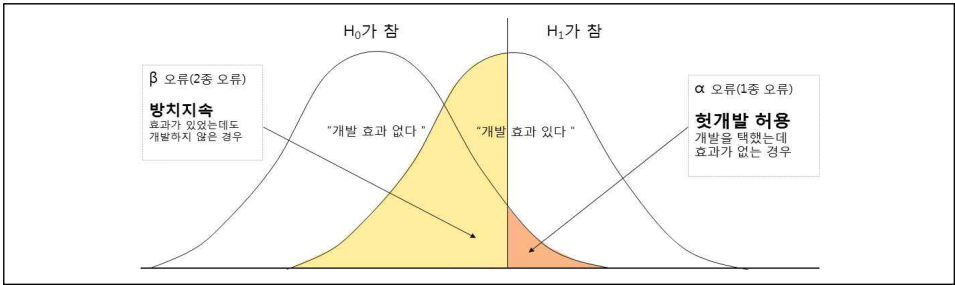
통계적으로 보면 리스크를 수반하는 정부기관의 의사결정과 관련하여 발생할 수 있는 오류는 개발을 허용했지만 효과가 없는 α 오류(헛개발)와 효과가 있어도 개발을 허용하지 않은 β 오류(유휴방치지속)로 분류할 수 있으며, 이러한 α 오류와 β 오류는 서로 연관되어 있어 한 가지 오류를 줄이려고 할 경우 다른 오류가 증가하게 된다. 정부가 어떤 종류의 오류를 우선시하여 줄일 것인가는 정부기관의 성격과 정책방향에 달려 있다. α 오류를 줄이려는 노력은 대체로 잘못된 긍정에 따른 위험을 회피하고자 하는 규제 강화, β 오류를 줄이려는 노력은 위험을 감수하는 규제 완화로 나타난다.

표 2-12 정부기관의 의사결정과 오류

		개발의 실제 효과	
		효과 없음 (귀무가설)	효과 있음 (대안 가설)
정부 기관의 의사결정	개발을 허용하지 않음(귀무가설 수용)	유형 I 개발불허 옳은 결정	유형 II β 오류 (Type II 오류) 방치지속
	개발을 허용함 (귀무가설 기각)	유형 III α 오류 (Type I 오류) 헛개발 허용	유형 IV 개발허용 옳은 결정

출처 : 정광호, 2003. 정부기관의 리스크 관리행태 : 불확실성과 정치영향에 따른 제약을 중심으로. 서울행정학회 학술대회 발표 논문집 pp163을 토대로 변형

그림 2-7 결정의 오류



출처 : 저자 작성

공공주체의 위험회피적 성향은 이해집단간의 정치행태에 관한 규제정치이론(regulatory politics theory)으로도 설명할 수 있다. Wilson은 특정 정책을 수행할 때 발생하는 편익과 비용이 어느 정도 규모의 집단에 귀속되느냐에 따라 4가지의 정치 유형을 구분하였다. 현재 유희 국·공유지의 활용에 관한 정책은 현재 활용현황을 파악하고, 정책을 개선해야 하는 각 공공주체의 부담이 소수에게 집중되어 있으나, 편익을 입는 집단이 모호하고 조직화되어 있지 않은 약한 수준의 ‘기업가 정치’에 해당한다. 비용은 불특정 다수에게 조금씩 분산되지만 그것으로 얻는 이득이 소수에게 귀속되어 소수집단이 정치적 압력을 행사하는 ‘고객정치’와 달리, ‘기업가 정치’의 경우 비용을 감수해야 하는 집단들이 영향력을 행사하여 정책이 집행되기 어려운 상황에 놓일 확률이 높다.

한편, 유희 국·공유지의 활용으로 발생할 이익이 크게 예상되고 그 이익을 노리는 집단이 구체화 되는 경우 비용을 치르는 집단과 편익을 누리는 집단이 대립하는 ‘이익 집단 정치’에 해당된다. 군공항, 군부대 등 혐오시설에 해당하는 시설이 이전하는 경우가 이 유형에 속한다.

표 2-13 Wilson의 규제정치이론

		감지되는 편익	
		넓게 분산	좁게 집중
감지되는 비용	넓게 분산	유형 I 대중 정치 (majority politics)	유형 II 고객정치(client politics)
	좁게 집중	유형 III 기업가 정치(entrepreneur politics)	유형 IV 이익집단 정치(interest-group politics)

출처 : James Q. Wilson and John Dilulio Jr. 2017. America Government : Institutions and Politics, 15th edition. Boston: Cengage Learning. pp12-15를 토대로 재정리

(2) 유희재산 활용관련 주요 공공주체

유희재산의 활용과 관련한 대표적인 공공주체로는 국유재산의 총괄청인 기획재정부, 공간정책의 총괄부처인 국토교통부, 주요 활용주체인 지방자치단체, 개발사업 시행자로서 공기업 등이 있다. 국·공유 유희재산 활용과 관련하여 기재부 등 중앙관서들은 소유주체로서, 지자체는 활용주체로서, 국토부는 계획 및 지원 관련 주체로서 역할을 하고 있다.

① 기획재정부

기재부는 국유재산을 총괄하는 총괄청으로서 국유재산 정책방향을 최근 유지·보전에서 적극 활용으로 전환하고 있다. 하지만 관리체계가 행정재산과 일반재산으로 분할되어 있고, 활용가능한 유희재산에 대한 파악이 제대로 이루어지고 있지 않아 실제 정책방향을 체계적으로 수행하기에는 한계가 있다. 장기적인 세수부족과 국가 재정 건전성 강화를 위해 국유재산의 유상사용, 특례제한 강화 등을 통해 국가재산이 무상 귀속되는 데에 소극적으로 대응하고 있다.

② 국토교통부

국가 공간정책의 총괄기관으로서 2013년 도시재생특별법을 제정하고 도심 내 유희재산을 활용하여 경제·고용거점을 창출하는 경제기반형 도시재생사업을 추진하고 있다. 도심 내 거점이 될 수 있는 국·공유 유희재산과 주변지역을 통합적으로 계획하는 계획적 기반을 마련했으나, 이에 관련된 토지의 다양한 이해관계를 조정하고 협의를 이끌어 내는 데에는 한계가 있다.

③ 지방자치단체

지자체는 유희 국유재산에 대한 계획권한은 없지만, 사업과정의 도시계획, 건축 등과 관련한 인허가권을 가지고 있기 때문에 간접적으로 계획에 개입한다. 개발이 어려운 부지에 지원 또는 규제완화를 했을 경우 특혜시비에 시달리지 않도록 관련 근거 마련, 외부 용역, 외부 위원회 등을 통해 책임을 외부화하려는 경향이 있다. 그러나 담당

공무원에게 직접적인 성과가 돌아가지 않는 경우 추가적인 업무, 개발에 대한 책임이 발생하기 때문에 일에 대해 부정적인 시각을 가지고 보수적으로 접근한다.

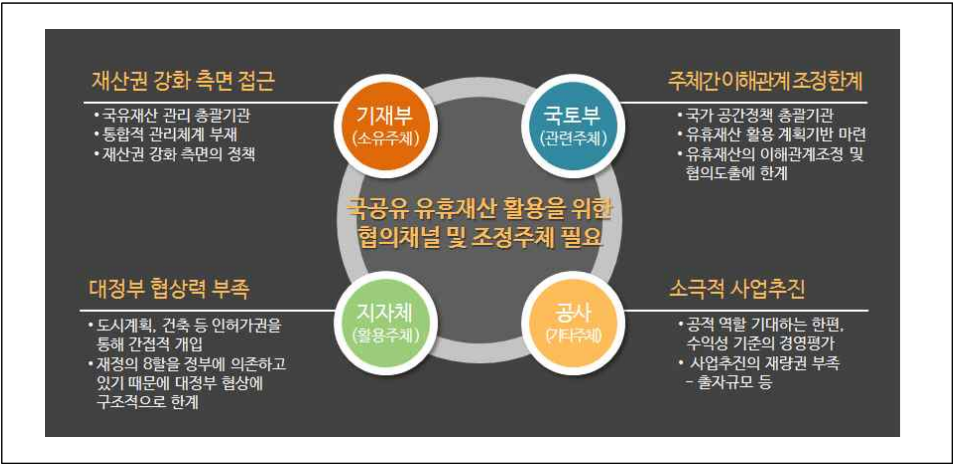
④ 지방공기업/공사

행정자치부와 지방공기업평가원에 의해 경영평가를 받으며, 관할과 역할범위는 지방공기업법에 제한을 받는다. 기관의 설립취지에 맞는 공적역할을 수행코자 할 경우에도 출자 등 재무제표 상에 영향을 미치는 결정을 할 경우 기관의 존립과 처우가 문제될 수 있기 때문에 공기업으로서 적극적 역할 수행에는 난색을 표하고 있다.

⑤ 이전 공공기관

해당 정부기관이 도청, 공공기관, 군부대, 군공항 등 이전과 관련된 경우 이전비용을 마련해야 하기 때문에 이용 용도에서 공공성을 강조하기 어려운 상황에 놓이며, 토지 및 건물 가격을 높게 매각하려는 유인을 가진다.

그림 2-8 유휴자산 활용관련 공공주체와 이해관계



출처 : 저자 작성

3) 유휴재산 관련 공공갈등의 주요내용

국·공유 유휴재산 활용과 관련된 공공 주체간 갈등은 크게 재산의 관리·처분, 도시계획, 계획내용, 관할권 등과 관련하여 나타나고 있다. 대표적인 갈등은 소유주체와 활용주체 간에 발생하는 재산의 관리·처분 갈등과, 도시계획 갈등이라고 볼 수 있다. 각각의 갈등은 독립적으로 존재하기도 하지만 이와 같은 핵심적인 갈등들이 상호 영향을 미치기도 한다. 최근에는 관련주체가 점점 더 다기화되고, 도시재생법과 같이 개별 시설법과 중복하여 사업계획을 수립할 수 있는 제도가 마련됨에 따라 관할권 갈등이 중요하게 부각되고 있다.

① 관리·처분 갈등

유휴재산을 활용하기 위해서는 매각, 교환, 양여, 대부 등 재산의 관리·처분을 수반한다. 이 과정에서 관리·처분 방식, 재산평가기준, 특례기준 등과 관련하여 소유주체와 활용주체 간 갈등이 발생한다. 이 경우 공공의 특성상 대부분 폐기되거나 이전한 유휴재산을 방치하더라도 큰 문제가 되지 않기 때문에 관리·처분 갈등에서 소유주체가 무한 협상력을 가지게 된다.

② 도시계획 갈등

국·공유 유휴재산은 대부분 학교, 청사, 철도, 공항, 항만 등의 도시계획시설이거나 용도지역이 자연녹지, 1·2종 일반주거지역 등 저밀도 지역으로서, 활용을 위해서는 도시계획변경이 필요하다. 이 과정에서 규제완화를 요구하는 소유주체와 도시계획 결정 권한을 가진 지자체가 갈등하게 된다. 이러한 도시계획 갈등에서는 도시계획 결정권한을 가진 지자체가 우월한 입장이 될 수밖에 없다.

③ 계획내용 갈등

국·공유 유휴재산은 국가 전체 또는 지자체 전체의 이익에 부합하도록 활용해야 하며, 공공 가치와 경제적 가치를 함께 고려해야 한다. 이 때 공공가치를 보다 더 추구할 경

우 경제적 비용 및 수익성에 문제가 발생하며, 경제적 가치를 극대화할 경우 국가 또는 지자체 전체의 이익을 저해하는 결과를 초래한다. 즉 계획내용 갈등은 수익성 갈등과 연결된다고 볼 수 있다.

국·공유 재산의 활용에 있어 경제적 가치 회수를 통해 재원을 확보하려는 소유주체와 공공 가치를 추구하고자 하는 주체간 갈등이 발생한다. 계획내용 갈등은 어느 한쪽의 일방적 우세가 있기보다, 공공가치와 경제적 가치간의 균형점에 대한 합의점을 찾는 과정에서 상호 비등한 협상력을 가진다.

④ 관할권 갈등

국·공유 유휴재산은 기본적으로 국유재산법, 공유재산법과 함께 폐교활용법, 도청 이전법 등 시설유형에 따른 개별법에 따라 관리된다. 이와는 별도로 도시재생법 등 개별시설을 포함한 일단의 장소를 대상으로 하는 법제도에 의해서도 영향을 받게 된다. 즉, 관할권 갈등은 동일한 토지에 대한 소관부처가 매우 다기화됨 따라 발생하는 갈등이라고 볼 수 있다.

도시 내 국·공유 유휴재산은 단독으로 있기보다, 도청과 도경찰청, 법원과 검찰청, 항만과 철도역 등 다수의 시설들이 집단화되어 있는 경우가 많아 공간적 측면에서 통합적 계획이 필요한 경우가 많으나 시설 간 소관부처 또는 소유주체가 상이하여 협의가 어려운 경우가 빈번히 발생한다. 관할권 갈등은 관련된 부처의 역할 및 지원 범위와 영향력에 따라 주체간 입장이 결정된다. 특히 해수부(항만 재개발사업)와 국토부(도시 재생사업) 등과 같이 비등한 영향력을 지닌 부처 간 사업이 중복되었을 때 관할권 갈등은 가장 첨예하게 나타난다.

⑤ 기타 갈등

유휴재산 중 군사시설의 경우 상당수가 기부대양여 방식을 통해 개발이 진행. 기부대양여 방식으로 사업을 추진하기 위해서는 가장 먼저 이전(후보)지를 선정하게 되는데, 군사시설은 남비시설로 인식되어 이 과정에서 이전(후보)지 지역주민의 극심한 반대에 직면하게 된다. 이와 같은 갈등은 방폐장, 교도소 등 비 선호 공공시설의 입지와

관련하여 빈번하게 나타나는 갈등으로서, 님비시설의 입지에 따른 공공갈등 연구 분야는 별도로 존재하며, 본 연구의 범위는 공공갈등 중 정부간 갈등을 대상으로 하기 때문에 본 연구에서는 제외하였다.

4) 갈등조정 및 협상방안

(1) 협력을 위한 전제 조건¹⁴⁾

갈등을 조정하는 방법으로는 ‘협상’이 있다. 먼저 협상의 유형은 제로섬게임과 포지티브섬게임(비제로섬 게임) 등으로 나눌 수 있다. 제로섬게임은 상대방을 희생시켜서라도 자신의 이익을 챙기려는 강압적이고 배타적인 협상방식이며, 포지티브섬 게임은 새로운 가치를 창출하여 공동의 이득을 위해 가치 있는 이득을 교환하는 방식을 의미한다. 유휴부지와 관련하여 발생하는 많은 갈등은 제로섬 게임의 양상을 보이지만 사전 활동을 통해 가치를 창출하는 좋은 계획을 만들어 낸다면 협상에 참여하는 모든 참여자가 크게 손해를 보지 않고 이익을 나누어 가지는 포지티브섬 게임으로 바꿀 수 있다.

그러나 포지티브섬 게임이 이루어지기 어려운 이유는 협상가의 딜레마(negotiator's dilemma) 때문이다. 이는 락스와 세베니우스(Lax & Sebenius¹⁵⁾)가 죄수의 딜레마 모형을 변형하여 제시한 모형으로 양쪽 다 가치의 창출을 추구할 경우 보다 훌륭한 안을 채택할 수 있지만 최악을 피하고자 가치 요구를 선택하기 때문에 보통의 안이 채택된다는 이론이다.

표 2-14 **협상가의 딜레마**

		참여자 A			
		가치 창출		가치 요구	
참여자 B	가치 창출	훌륭	훌륭	최악	최고
	가치 요구	최고	최악	보통	보통

출처 : 지속가능발전위원회. 2005. 한탄강댐 갈등조정과정 분석을 통한 공공갈등해결모델 개발에 관한 연구. pp221-222

14) 출처 : 은재호 · 채종현 · 임동진, 2011, 공공갈등에 있어서 원위 협상방안에 관한 연구, 한국행정연구원, pp31-33

15) 출처: Lax, D. & Sebenius, J. K. 1986. "The Negotiator's Dilemma: Creating and Claiming Value." In *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*. New York, NY: Free Press. pp49-62

협상의 전략은 양보, 문제해결, 대결, 무반응, 퇴거 등 크게 다섯 가지로 분류된다. 양보는 상대방의 의견을 수용하기 위해 자신의 요구나 기대치를 낮추는 것이며, 문제 해결은 양측 모두를 만족시키기 위한 대안을 찾는 것을 의미한다. 대결은 자신의 이해 관계를 관철시키기 위해 대립하는 것, 무반응은 상대가 지칠 때까지 반응을 보이지 않는 것을 의미하며 퇴거는 상대방의 의사와 관계없이 의사결정권을 박탈하고 협상의 결과를 받아들이도록 강제하는 것을 의미한다. 이때 바람직한 것은 협상의 내용이 대결, 무반응, 퇴거가 아니라 양보와 문제해결에 이르도록 하는 것이다.

협상이 성립되기 위해서는 당사자 간에 네 가지 기본 여건이 필요하다. 그 네 가지는 상호의존성, 갈등의 인지, 기회추구적인 상호작용의 허용, 타결가능성 등이다(Lax & Sebenius, 1986, pp49-62). 상호의존성 인식은 협상에 인하는 주체들이 상호작용을 통해 혼자 했을 때보다 더 많은 보상과 가치를 만들어 낼 수 있다는 확신을 가지는 것이며, 갈등의 인지는 창조된 가치를 어떻게 나누어야 하는지 서로 다른 선호를 가지고 있음을 인정하는 것이다. 기회추구적인 상호작용의 허용은 협상을 자신에게 유리하게 이끌려는 행위 또는 전략이 상호간에 허용되는 것으로 일방적인 협상이 아님을 의미한다. 타결가능성의 파악은 협상이 성공적으로 이루어졌을 경우, 협상의 결과물, 협상결과물의 구속력, 협성 결과의 유효기간 등을 미리 파악하는 것을 의미한다.

이러한 갈등 조정 과정에는 당사자들 간의 지속적인 관계, 미래의 가치화, 규칙과 절차의 명확화, 보상(compensation), 일상화된 방법(categorical precedence), 믿을 만한 정보, 정부 규범 등이 제시되어야 한다(Weiss, 1987, p3-6). 이중 가장 중요한 것은 공정성과 객관성이다. 형식화된 조정활동이나 일방적인 주장을 정당화해가는 경우, 절차적 정당성을 확보하지 못하는 경우에는 여러 가지 갈등해소 기제를 이용하더라도 갈등이 종결되지 않을 가능성이 크다.

(2) 갈등조정 및 협상 방식

갈등조정 또는 협력 방식은 당사자간 자율조정 방식과 제3자에 의한 조정방법, 혼합적 조정방식으로 구분할 수 있다. 당사자간 조정방식은 갈등 당사자들이 서로 협력의 유인을 제공할 때 상호 이득을 보게 된다는 인식이 있을 때 성립된다.

반면 당사자간 협력만으로 해결책을 찾기 어려울 때 제 3자가 조정자로 개입하게 된다. 위의 협상전략에서 보면 갈등에 대한 협상전략이 대결, 무반응, 퇴거로 규정되고, 상황이 정체되는 경우이다. 조정자는 그 역할에 따라서 화해알선자(conciliator)나 촉진자(facilitator), 협상규칙을 마련하는 규칙조정자(rule manipulator), 대안을 제시하면서 갈등을 조정하는 조정자(mediator), 강제적인 권한을 가지고 구속력 있는 합의안을 마련하는 중재자(arbitrator) 등의 역할을 수행하게 된다.

표 2-15 제3자 조정자 유형별 역할범위

	당사자간 협의구조 마련	당사자간 협의 촉진	협상규칙 마련	대안 제시 갈등 조정	강제적 권한 합의안 구속
화해알선자 (conciliator)	○				
촉진자 (facilitator)	○	○			
규칙조정자 (rule manipulator)	○	○	○		
조정자 (mediator)	○	○	○	○	
중재자 (arbitrator)	○	○	○	○	○

출처 : 저자 작성

혼합적 조정방식은 갈등의 당사자, 이해관계자, 중재자들이 새로운 임시조직을 만들어서 합의점을 도출하는 방식이다. 이러한 협상, 조정, 중재방안을 대체적 분쟁해결제도(ADR; Alternative Dispute Resolution)이라고 분류하기도 한다.

박관규·주재복(2014, p54)는 2004년부터 2009년까지 수집된 갈등분쟁사례 110건을 대상으로 분석한 결과, 많은 정부갈등에 제3자가 개입(55.5%)하였으며, 제3자는 시민단체나 민간 부문 기관이 아닌 중립적인 위치로 볼 수 있는 상급기관이 주로 담당하는 것으로 나타났다.

국·공유 유휴재산 관련 제도 및 정책 현황

01 유휴재산 관련 정책 변화	43
02 유휴재산 관련 제도 현황	48
03 유형별 관련제도 분석	51
04 종합 및 시사점	67

국·공유 유휴재산 관련 제도 및 정책 현황

본 장에서는 국·공유재산 관련 제도와 정책 및 현황을 파악하고, 국·공유 유휴재산 유형별 제도를 분석하여 시사점을 도출하고자 하였다.

1. 유휴재산 관련 정책 변화

1) 주요 정책흐름

1950년 국유재산법이 제정된 이래 1990년대 중반까지 국유재산법을 기준으로 공공 재산이 관리되어 왔다. 1990년대 말부터 인구성장 감소, 경기침체 등 사회·경제적 변화와 국가정책 등에 따라 유휴재산이 발생하기 시작했으며, 이에 대응한 시설유형별 제도들이 차례로 제정되었다. 현재 시설유형별로 폐교활용법, 미군 공여구역법, 혁신 도시법, 군공항이전법, 유휴철도부지 지침의 총 6개의 관련 제도가 있으며, 2016년 현재 빈집 특례법이 국회에서 심사 중에 있다.

그림 3-1 유휴재산 활용 관련 정책 및 제도 변화



출처 : 저자 작성

2) 국유재산 정책변화

2010년대 중반부터 지방자치 심화 및 저성장에 따른 재정위기로 인하여 국가가 소유한 부지에 대한 정책방향이 소극적 유지보존에서 적극적 개발, 국유재산의 가치보전으로 변화하면서 관련 제도들의 내용도 조금씩 변화하고 있다. 2014년 제11차 국유재산정책심의위원회에서는 국유재산 정책 패러다임을 소극적 유지·보존에서 적극적 개발·활용으로 전환하였고, 장기적 경기침체에 따른 세수부족에 대응하고 국가 재정 건전성 강화를 위하여 국유재산의 유상사용 원칙과 국유재산 특례제한을 강화하였다. 2015년 제12차 국유재산정책심의위원회에서는 도시계획 시설 지정·해제 및 무상귀속 등에 있어서 국가 재산가치가 훼손되지 않게 총괄청(기재부)의 강화하도록 하고 있어, 이와 관련하여 지자체와의 갈등이 우려되고 있다.

표 3-1 우리나라 국유지 관리정책의 변화

구분	해방~1976	1977~1993	1994~ 현재
정책기조	처분	유지·보존	확대·활용
사업 시행처	관재청, 국세청 재무부(관제국)	재무부	재무부 → 기획재정부
주요정책		• (1977) 국유재산관리계획 도입	• (1994) 국유재산관리특별 회계 신설 • (1994) 국유지신탁개발제 도입 • (2004) 위탁관리제도 도입 • (2011) 국유재산종합계획 도입, 국유재산관리기금 신설, 민간 참여개발방식 도입
주요내용	• 재정수입 확보 목적으로 처분 주력 • 5.16이후 경제개발 위한 투자자원조달을 위해 국유 재산 매각확대	• 유지·보존 위주의 정책 주력 • 부동산 수요증가에 따른 부동산 가격 급등과 투기 등으로 매각처분 위주의 정책에 대한 비판적 시각	• 소극적 유지·관리로부터 확대·활용의 적극적 관리로 전환 • 유흥지로 방치되거나 일반인에게 무단점유 되던 국유지를 적극 활용하여 재정수입 증대와 국민편익의 증진 도모

출처 : 한국자산관리공사. 2012. 기금개발 활성화 방안 연구, p36

재인용 : 기획재정부. 2014. 국유지 개발 활성화 방안연구, p15 발췌·수정

표 3-2 중장기 국유재산 정책방향 및 정책과제

정책 목표	국유재산의 활용도 및 가치 제고		
정책 방향	◇ 국유재산 관리정책 패러다임 변화(적극적 개발·활용)를 바탕으로 공공성·수익성·효율성을 고려하여 관리·운용 • 국가의 이익에 부합하는 관리체계 구축 • 취득과 처분에 균형이 유지되도록 관리·처분 • 공공가치와 활용가치를 고려하여 관리·운용		
정책 과제	공공성 1. 행정재산 상시관리 체계 구축 2. 무단점유 해소 추진 3. 국유재산 재산권 보호 강화	수익성 4. 국유지 개발 활성화 5. 국유재산관리 기금 운용 개선 6. 유휴행정재산 관리 강화	효율성 7. 공공시설 재배치 사업 관리 강화 8. 대부제도 개선 9. 국·공유재산 상호점유 해소 추진

출처 : 기획재정부, 2016년 국유재산종합계획(안) 등 심의 의결. 2015년 9월 1일 보도자료

표 3-3 국유재산 정책과제 변화

2012년 국유재산종합계획(안)			2017년 국유재산종합계획(안)	
공공성	공익가치 확대를 위한 국유재산 기능강화	1. 국유지 비축기능 강화 2. 국민친화적 국유지 활용 강화	재산권 보호	1. 민간이 기부채납한 국유재산 무상 사용 제도개선 2. 행정재산 무상귀속시 재산권 보호 3. 기부대 양여 제도 개선 후속조치 4. 상속인 없는 재산 국유화 추진
수익성	국유재산 활용도 제고	1. 보존부적합 국유지 적극 매각 2. 국유재산 개발원칙 확립 및 활성화 3. 국유재산 특례관리 합리화	개발 활성화	1. 효율적인 국유지 개발을 위한 마스터플랜 수립 2. 국유지 개발 제도개선 3. 국유재산관리 기금운용 개선
효율성	효율적 국유재산 관리 시스템 구축	1. 행정재산 활용도 제고 2. 국유재산통합관리시스템 구축 3. 국유일본재산 관리기관 일원화	효율적 관리	1. 국유재산 종합실태 조사 2. 무단점유 해소 3. 국유재산 사용허가 대부제도 개선 4. 국유재산 통합관리체계 구축추진

출처 : 기획재정부, 제5차 국유재산정책심의위원회 개최. 2011년 9월 16일 보도자료
 기획재정부, 제14회 국유재산정책심의위원회 개최. 2016년 8월 24일 보도자료

3) 유희재산과 도시재생

국토부도 대규모 외곽 신규개발 중심의 확산적 도시정책에서 기존 시가지 중심의 도시재생으로 정책기조를 전환하고 있다. 박근혜 정부가 추진하고 있는 핵심정책 중 행복주택, 기업형 임대주택은 철도부지, 역세권 개발지, 역근처 공영주차장, 공공시설용지, 장기 미집행 도시계획시설용지, 공공기관 지방이전 종전부지, 국·공유지, LH 보유 장기 미매각 용지 등을 대상으로 하고 있다. 또한 임대주택 공급방식의 다양화 측면에서 빈집 정비를 포함하여 소규모 정비를 통해 도심 내 임대주택 공급을 확대하고, 노후 공공건물 리뉴얼, 방치건축물 정비 등의 노후 도시·인프라 정비 등을 추진 중이다.

이러한 국토부의 방향을 가장 잘 보여주는 것은 2013년 제정된 도시재생특별법이다. 또한 국토부는 2015년 제7차 투자활성화 대책에서 ‘유희화·노후화된 국·공유지를 활용’하여 도시재생을 추진함을 제시한 바 있다. 도시재생법은 국가도시재생기본방침에 의거하여 도시재생이 필요한 개별 지자체가 도시재생 추진 전략인 ‘도시재생전략계획’을 수립하도록 규정한다. ‘도시재생전략계획’의 내용은 ‘도시재생활성화지역’을 규정하고, 해당 지역에 대해 실행계획인 ‘도시재생활성화계획’을 수립하는 것이다. 도시재생활성화계획은 ‘도시경제기반형’과 ‘근린재생형’으로 나뉘는데, 도시경제기반형은 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 도시·군계획시설의 정비 및 개발과 관련된 것으로 국·공유 유희재산과 연계되는 계획이라고 할 수 있다.

도시재생법은 도시재생활성화지역 내에 추진하는 ‘도시재생사업’에 대한 지원을 명시하였다. 이 도시재생사업 안에는 재정비촉진사업, 역세권개발사업, 산업단지 개발사업 및 산업단지 재생사업, 항만재개발사업, 상권활성화사업, 시장정비사업, 경관사업 등 기존 개별법으로 추진되고 지원되는 사업들이 포함된다. 현재 도시재생선도지역으로 도시경제기반형은 부산 북항과 청북 충주시의 연초제조창 두 군데가 지정되어 있으며, 2016년 지원되는 일반지역은 5개 지역이다.

도시재생사업에 대한 지원은 보조 또는 융자, 국·공유재산 처분에 관한 특례 등이 있다. 먼저 국·공유 유희재산 활용과 관련되는 경제기반형의 경우 총사업비가 500억원이라고 했을 때 최대 250억원까지 국비 지원을 받을 수 있으며, 도시재생사업에 대한 주택도시기금의 출자·투자·융자 및 HUG의 보증 지원이 가능하다.

따라서 이 규정은 기존에 존재하는 관할권, 계획수립주체, 예산지원 등의 체계에 지

자체와 국토교통부를 포함시키는 역할을 하게 된다. 도시재생법의 다른 규정에서는 도시재생활성화계획을 확정 또는 승인하기 전에 미리 국·공유재산의 관리청과 협의하도록 되어 있지만 잘 이루어지지 않은 경우가 많았고, 이는 추후 분석에서도 드러나듯이 갈등을 증폭시키고 있다.

표 3-4 경제기반형 도시재생의 주요사업 예시

구분	주요 사업 추진 내용(예시)		
산업단지형	장치산업/저부가가치 제조업 중심 기반시설 부족, 비효율적 토지이용	▷	첨단 제조업, 융·복합산업 입지 중심업무, 문화, 주거 등 복합기능 유치
항만형	선박 대형화 등으로 항만기능 축소 내항부두·준설도 투기장 등 방치	▷	마리나 등 문화·관광형 항만 조성 중심업무, 문화, 주거 등 복합기능 유치
역세권형	단순 교통·물류기능 수행 도심내 화물적치장 등 용도폐기	▷	입체화·복합화를 통해 토지이용고도화 복합환승센터 등 교통 Hub화 도심임대주택(행복주택) 입지
이 전 적 지 형 ¹⁶⁾	이전 공공청사·군사시설·폐공장	▷	복합개발을 통한 가치 극대화 문화·교육·공원·녹지 등 활용
산업단지형	활용되지 못하고 있는 지역 고유의 역사·문화 자산	▷	문화·관광형 사업을 통해 관광객 유치·유동인구 증대

출처 : 국토교통부 홈페이지, 2016. 도시재생정책 설명자료 [2016.11.21. 접속]
(https://www.molit.go.kr/USR/WPGE0201/m_35396/DTL.jsp)

16) 이전적지 : 공공청사, 군부대, 학교 등이 이전하고 남은 부지

2. 유휴재산 관련 제도 현황

유휴재산 관리 및 재생 관련 제도는 크게 국·공유재산 관리와 관련된 제도와 시설 유형별 제도, 도시차원의 계획과 관련된 제도로 구분할 수 있다. 재산 관리 관련 제도는 국유지, 공유지 관리에 대한 전체 틀을 제시하는 제도이며, 시설 유형별 제도는 각 소관부처가 가진 행정재산 중 유휴화와 관련된 이슈들에 대응하여 개별 시설별로 만들어진 제도다. 계획과 관련된 제도는 해당 부지의 도시계획, 도시재생 계획과 관련된 제도들이다.

표 3-5 유휴재산 관련 제도 현황				
	구분	소관부처	소관과	관련법
재산 관리 관련	국유지	기재부	국유재산정책과	국유재산법
			국유재산조정과	국유재산특례제한법
	공유지	행자부	회계제도와	공유재산 및 물품관리법
시설 유형별	공공시설	국토부	공공기관 지방이전 추진단	공공기관 지방이전에 따른 혁신도시건설 및 지원에 관한 특별법
		국토부	지역정책과	도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법
	군사시설	국방부	국유재산과	국방·군사시설 사업에 관한 법률(기부대 양여)
		국방부	군공항이전사업단	군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법
		행자부	지역발전과	주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법
	교육시설	교육부	지방교육재정과	폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법
	교통시설	국토부	철도운영과	철도 유휴부지 활용지침
계획	도시재생	국토부	도시재생과	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법
	도시계획	국토부	도시정책과	국토의 계획 및 이용에 관한 법률

출처 : 저자 작성

재산 관리와 관련된 제도는 국유지와 공유지로 크게 나뉜다. 국유지는 「국유재산법」, 「국유재산특례제한법」에서, 공유지는 「공유재산 및 물품관리법」에서 재산의 관리, 활용, 개발에 관한 사항을 규정하고 있다.

국유재산은 총괄청인 기획재정부와 중앙관서에 의해서 관리된다. 총괄청은 국유재산 정책을 총괄하며 종합계획을 수립하고 일반회계 국유재산 관리·처분을 결정한다. 중앙관서는 일반회계 행정재산 관리업무와 특별회계·기금 소관 국유재산 관리·처분을

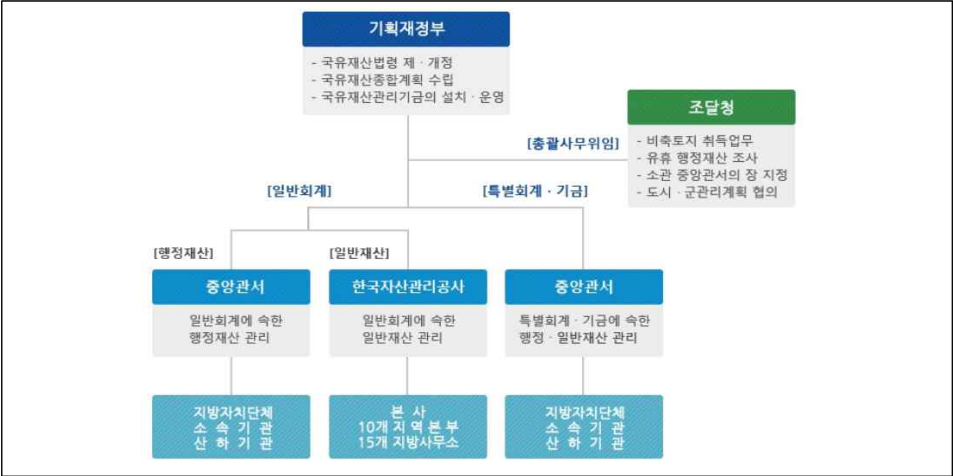
담당한다. 국유재산과 관련된 중요한 정책을 담은 국유재산종합계획은 매년 총괄청인 기획재정부에서 국유재산정책심의위원회 및 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 수립한다. 각 지자체는 공유재산과 관련하여 매년 공유재산심의회 자문과 지방의회 의결을 통해 공유재산 관리계획을 수립하여야 한다. 이 관리계획에서는 국유재산과는 달리 도시차원의 종합적 정책방향보다 개별 자산의 취득과 처분에 관련한 사항을 담도록 하고 있다.

표 3-6 국·공유자산 관련 관련법과 계획

부처	관련법	계획	내용	심의
기재부	국유재산법	국유재산 종합계획	• 중장기 정책방향 • 국유재산 관리처분 총괄계획 • 국유재산 처분 기준 • 국유재산특례 종합계획 등	국무회의 심의, 대통령 승인, 국유재산정책심의위원회 심의
	국유재산 특례제한법	국유재산특례 종합계획 (국유재산 종합 계획에 포함)	• 국유재산특례의 기본운용방향 • 국유재산특례의 유형별 운용실적 및 전망 • 다음연도 사용허가, 대부, 양여할 국유재산 종류와 규모 및 산출 근거 등	
행자부	공유재산 및 물품관리법	공유재산 관리계획	• 재산의 취득, 처분과 관련하여 일정 이상의 규모 또는 가격의 경우에 사업의 목적, 용도, 기간, 예산, 규모, 기준가격, 계약방법 등	지방의회 의결 공유재산심의회 자문

출처 : 저자 작성

그림 3-2 국유재산 관리체계



출처 : 국유재산 포털 (www.k-pis.go.kr). [2016.12.07. 접속]

시설 유형별 제도로는 대표적으로 교육시설, 교통시설, 산업시설, 공공시설, 군사시설 등이 있다. 1990년대 말부터 인구성장 감소, 경기침체 등 사회·경제적 변화와 국가 정책 등에 따라 다양한 유희재산이 발생하였고 이에 대한 제도들이 차례로 마련되었다. 교육시설과 관련하여 이미 2000년대 이전에 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법(1999년 제정)」이 제정되어 운영되고 있으며, 교통시설과 관련하여 폐선부지가 증가함에 따라 「철도 유희부지 활용지침(2015년)」이 만들어져 운영되고 있다. 또한 공공시설과 관련하여 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시건설 및 지원에 관한 특별법」과 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」이 제정되어 있으며, 군사시설과 관련하여 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」, 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」에서 시설의 이전에 따른 종전부지의 개발과 활용에 관한 사항을 규정하고 있다.

개별 유희재산을 다루는 이들 제도와 관련된 소관부처는 국방부, 교육부, 국토부 등이며, 이중 국토부가 가장 많은 제도를 운영하고 있다. 향후 국방부, 교육부 등 유희재산과 관련된 별도의 제도를 운영하는 부처에 대하여는 해당부처의 정책을 집중 검토해 볼 필요가 있으며, 국토부의 경우 국토부 내부 부서간 협력 가능성을 검토하는 것이 필요하다.

시설이 입지한 개별 부지는 도시의 기본적인 공간구조와 장기발전 방향을 다루는 「국토계획법」에 근거한 ‘도시기본계획’에서 다루고 있으며, 이와 함께 2013년 제정된 「도시재생법」에서는 ‘도시재생 전략계획’에서 도시차원의 도시재생 정책방향을 수립하도록 하고 있다. 도시기본계획과 도시재생전략계획에서 기본적인 도시정책 방향을 다루도록 하고 있지만, 유희화된 시설들을 통합적으로 조사하고 관리 및 활용 방안을 도출하는 제도적 근거는 미약한 상황이다.

3. 유형별 관련 제도 분석

1) 유형 구분

1990년대 말부터 인구성장 감소, 경기침체 등 사회·경제적 변화와 국가정책 등에 따라 다양한 유휴재산이 발생하였고 이에 대한 제도들이 차례로 마련되었다. 관련 제도는 크게 본래의 용도가 폐기된 종전부지를 정책대상으로 하는 제도와 종전부지의 활용과 이전부지 개발을 모두 다루는 제도로 구분 가능하다. 첫째로 종전부지를 정책대상으로 하는 제도로는 폐교활용법, 철도 유휴부지 활용지침, 미군공여구역법 등이 있다. 두 번째, 종전부지와 이전부지를 모두 정책대상으로 하는 제도로는 혁신도시법, 도청이전법, 군공항 이전법 등이 있다. 마지막으로 국방시설사업법은 이전부지를 대상으로 하고 있지만, 최근 이전 및 유휴 국방재산이 증가함에 따라 종전부지 활용에 대한 방법과 절차 마련 필요성 제기가 되고 있는 법으로 기타로 분류하였다.

표 3-7 유형별 유휴재산 관련 제도 현황

	관련법령	소관부처 제정	제정 배경	정책 대상	
				종전부지	이전부지
기능 소멸형	폐교활용법	교육부 (1999년)	학생수 감소 및 학교 통폐합에 따른 폐교 증가	○	
	미군 공여구역법	행자부 (2006년)	2002년 한·미간 연합토지관리계획에 따른 미군기지 통폐합	○	
	철도 유휴부지 활용지침	국토부 (2015년)	철도시설 개량, 운송수단 다양화 등에 따라 폐선부지 다수 발생	○	
기능 이전형	항만법	해수부 (1967년)	(항만재개발사업) 노후하거나 유휴상태 에 있는 항만과 그 주변지역의 효과적인 개발과 지속가능한 이용	○	○
	혁신도시법	국토부 (2007년)	수도권 과밀문제 해소 및 국가균형발전 도모	○	○
	도청이전법	국토부 (2008년)	도청과 관할구역 불일치로 주민불편	○	○
	군공항이전법	국방부 (2013년)	도심 팽창에 따라 도시 중심에 자리하고 있는 군용항공기지 소음으로 인한 주민 생활권 침해, 소음피해 배상액으로 인한 재정부담	○	○
기타	국방시설 사업법	국방부 (1991년)	국방·군사시설사업을 효율적으로 시행		○

출처 : 저자 작성

2) 기능소멸형 관련 제도

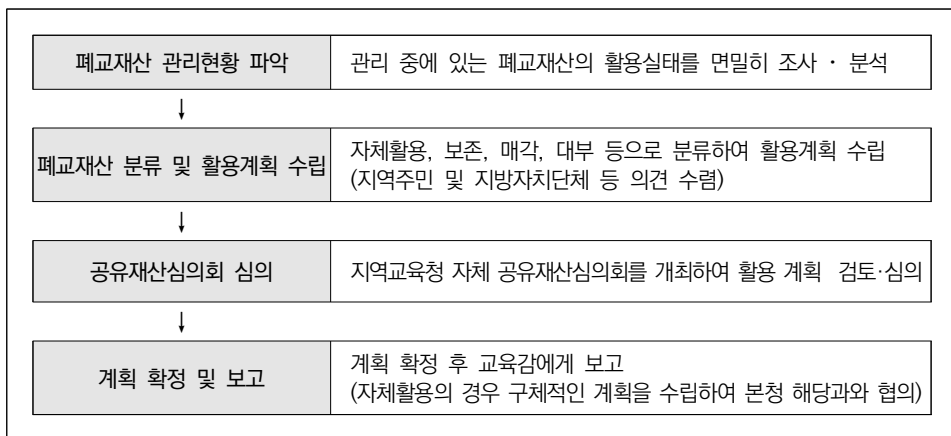
(1) 폐교 : 『폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법』

폐교의 발생 원인은 학생수 축소로 인한 기존 학교의 기능 소멸이며, 해당 법은 폐교 재산을 교육용시설, 사회복지시설, 소득증대시설 등의 건전한 용도로 활용하도록 촉진함으로써 평생교육, 복지기회 확대, 소득증진을 통하여 지역사회의 발전에 기여함으로써 목적으로 한다. 소관부처는 교육부의 지방교육 재정과이며, 폐교 재산은 폐교되기 전 직접 또는 간접으로 학교 교육활동에 사용되던 시설과 그 밖의 재산 중 공유재산을 의미한다.

폐교의 경우 폐교활용법 제4조에 따라 시·도 교육감이 관계 지방자치단체의 의견을 수렴하여 ‘폐교재산 활용계획’을 수립한 뒤, 교육청에서 활용계획 결과를 반영하여 입찰공고를 실시하고, 이에 대하여 사업자가 사업계획서를 제출 및 심사하여 매각 또는 대부하게 된다. 폐교재산은 자체활용, 보전관리, 대부, 매각, 철거 등 5가지 처분이 가능하다.

이때 핵심 주체 및 협의 주체는 다음과 같다. 계획 수립 주체는 시·도 교육감이 되며, 무상 대부 가능 주체(활용 가능 주체)는 국가 또는 지방자치 단체, 해당 폐교가 있는 지역의 영농조합법인 또는 농업회사 법인이다. 공유재산심의회는 대부 또는 매각 시 자문 역할을 맡는다.

그림 3-3 폐교재산 활용계획 수립절차



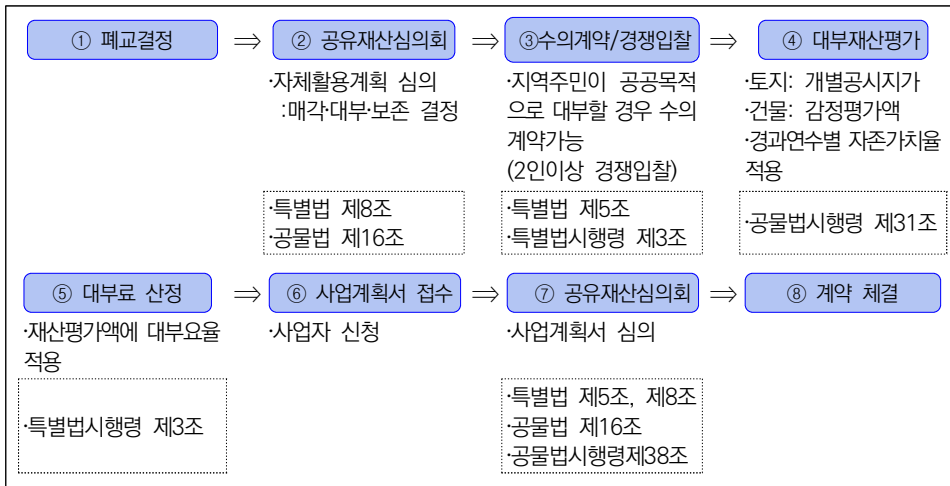
출처 : 전라남도 교육청. 2013. 2013년도 폐교재산 활용계획 기본지침, p4

표 3-8 폐교재산 분류 기준

	기 준
자체활용	• 폐교재산을 직접적인 교육목적으로 자체 활용할 수 있는 방안을 최우선적으로 강구 • 이 경우, 시설이용 수요예측, 사업에 대한 기대효과 등 사전에 사업타당성에 대하여 철저한 심사분석 후 예산투자
보존·관리	• 중장기 발전계획 등에 의해 향후 자체활용계획이 있는 경우 • 향후 교육행정수요발생이 예상되거나 재산가치 상승이 예상되는 경우 • 시군청 소재지 및 인근에 위치하여 향후 활용도가 높다고 판단되는 경우 • 관광명소, 개발예정지, 전망, 선호도 등으로 향후 재산가치 및 문화적 가치가 높아 보존이 필요하다고 판단되는 경우
대부	• 활용가치가 없거나, 보존함이 부적합한 폐교재산 중 지역주민이 매각을 반대하는 경우에 해당되는 폐교재산 • 국가 및 지자체에서 공익목적으로 활용하고자 대부를 신청하는 경우 ⇒ 공익목적으로 활용하고자 하는 경우 신중히 검토하여 대부 * 재산권 행사 문제 발생 사전 대비
매각	• 자체활용 및 보존 등의 활용가치가 낮거나 필요성이 없는 경우 • 학생수용계획 및 장기적 교육수요와 거리, 접근성 등 지역적 여건을 감안하여 매각함이 타당한 것으로 판단되는 경우 • 매각이 타당한 것으로 판단되는 폐교재산에 대하여 기본적인 사항을 분석하고 지역주민들과의 의견 수렴을 통하여 매각계획 수립 * 위락, 미풍양속 저해, 환경오염, 주민 위화감 등의 시설은 매각 제외
철거	• 폐교재산의 건물 및 시설이 노후되어 재활용이 곤란한 경우 등은 철거비용을 예산에 반영하여 철거

출처 : 전라남도 교육청. 2013. 2013년도 폐교재산 활용계획 기본지침, pp6~31를 토대로 정리

그림 3-4 폐교재산 대부 절차



출처 : 국민권익위원회. 2010. 소규모학교 통폐합 고충해결 및 폐교 활용촉진을 위한 제도개선. p6

특례와 용도 제한은 다음과 같다. 특례는 공공의 목적 또는 지역활성화를 위하여 사용시 적용¹⁷⁾할 수 있으며, 시·도 교육감은 폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설, 소득증대시설로 활용할 경우 수의계약으로 대부 또는 매각할 수 있으며 사용료를 감액하여 대부할 수 있다. 기부 또는 대부기간 종료 후 자진철거를 조건으로 영구시설물도 축조 가능하다. 매각할 경우, 학교시설 특수성을 고려하여 일부 지자체에서는 매각용도 또는 허용할 수 없는 사업범위를 정하거나, 용적률, 건폐율 등 건축제한을 받는다. 기타로는 용도지역 변경, 공원계획 변경, 보조금 지급 등이 있다.

표 3-9 폐교재산 대부 특례

특례	조건	감액기준
감액 대부	국가 또는 지자체가 교육용·사회복지·문화·공공체육 시설로 사용코자 하는 경우 단체 또는 사인이 교육용·사회복지·문화·공공체육 시설로 사용코자 하는 경우	연간 대부료의 1000분의 500
	국가 또는 지자체가 소득증대시설로 사용코자 하는 경우 영농조합법인, 농업회사법인 등이 공동으로 소득증대시설로 사용코자 하는 경우	연간 대부료의 1000분의 300
무상 대부	폐교재산을 전부기부한 자가 사용코자하는 경우 50% 이상의 지역주민이 공동으로 폐교재산을 소득증대시설 및 공공이용시설로 사용코자 하는 경우 5년 이상 활용되지 않는 상태로 3회 이상 대부 매수하려는 자가 없는 경우 국가·지자체 또는 영농조합법인	-

출처 : 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법 제5조 대부등에 관한 특례를 토대로 정리

17) 폐교활용법 제5조(대부 등에 관한 특례) ③ 시·도 교육감은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 사용료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 감액하여 대부할 수 있다. <개정 2012.3.21.>

1. 국가 또는 지방자치단체가 폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설 또는 소득증대시설로 사용하려는 경우
2. 단체 또는 사인(私人)이 폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설 또는 공공체육시설로 사용하려는 경우
3. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조에 따른 영농조합법인 또는 같은 법 제19조에 따른 농업회사법인 또는 대통령령으로 정하는 지역주민이 공동으로 폐교재산을 소득증대시설로 사용하려는 경우

표 3-10 폐교재산의 활용 용도 범위

폐교재산의 대부·매각을 허용할 수 있는 사업범위	폐교재산의 대부·매각을 허용할 수 없는 사업범위
1. 교육용으로 활용하고자 하는 경우 2. 주민복지시설이나 농업생산기반 시설로 활용하고자 하는 경우 3. 문화예술 또는 문화 산업을 위한 공간으로 활용하고자 하는 경우 4. 사회복지시설로 활용하고자 하는 경우 5. 그밖에 건전한 목적으로 활용하고자 하는 경우	1. 위락시설이나 별장 등 이와 유사한 사업 2. 미풍양속을 저해하는 사업 3. 환경을 오염시키는 사업 4. 주민들에게 위화감을 줄 수 있는 사업 5. 제3항제1호부터 제4호까지에 해당되지 아니하는 사업으로서 해당 지역주민들이 반대하는 사업 6. 그밖에 투기 목적 등

출처 : 전라남도교육비특별회계 소관 공유재산 관리 조례 제42조

표 3-11 서울시 도시계획조례에 따른 학교 이적지 건축제한

		건폐율		용적률	
		일반	학교이적지	일반	학교이적지
주거 지역	제1종 일반	60	30	150	100
	제2종 일반	60	30	200	150
	제3종 일반	50	30	250	200
	준주거	60	30	400	300
상업지역	상업	60	30	600~1,000	500

출처 : 서울특별시 도시계획 조례 제54조, 제55조

국민권익위원회(2010)에서는 「소규모학교 통폐합 고충해결 및 폐교 활용촉진을 위한 제도개선」에서 폐교 활용 제도에 관해 재산관리 단계, 계획단계, 활용단계로 나누어 문제점들을 제시하였다. 먼저 재산관리 단계의 문제이다. 학교는 설립 당시 지역주민이 부지를 기부하는 경우가 많고, 지역문화의 중심역할을 담당하고 있었기 때문에 폐교의 활용방안에 대하여 지역 주민의 민원이 많았다. 또한 폐교재산의 대부 및 매각 결정이 교육청 직원들로 이루어진 공유재산심의회에서 이루어지기 때문에 여전히 부패의 가능성이 상존한다는 비판도 있었다. 두 번째 계획단계의 문제점은 폐교를 지역발전의 인프라로 활용되도록 하기 위해서는 교육청과 지자체의 협력이 필수적이거나 협의는 대부분 형식적으로 이루어지고 이해 대립으로 쉽지 않은 실정이라는 점이다. 마지막으로 활용단계의 문제점이 있다. 개인이 폐교를 임차했을 경우 대부료 고질체납, 계약해지 후 무단점유, 대부 후 수익매각 요구, 과도한 시설투자 후 사업실패로 소송 제기 등 관리상 많은 어려움이 있기 때문이다.

(2) 철도 유희부지 : 『철도 유희부지 활용지침』

철도 유희부지는 철도의 복선화 및 선로 개량 직선화 사업에 의해 발생한 유희부지를 의미한다. 철도 유희부지를 대상으로 한 지침은 철도시설의 이설과 개량으로 발생한 철도 유희부지의 효율적인 관리와 활용방향, 활용계획의 수립절차를 제시함으로써 공공의 자원인 철도 유희부지의 효율적인 활용을 지원하기 위한 목적으로 만들어졌으며, 소관부처는 국토교통부 철도운영과이며, 철도시설공단에서 운영·관리를 담당한다.

철도 유희부지는 철도 폐선부지와는 차이가 있는데, 철도 유희부지가 철도 폐선부지와 철도부지 중 철도운영 이외의 용도로 사용하더라도 철도운영 및 안전에 지장을 주지 않는 철도교량 등 철도 선로의 하부부지 등을 의미하는 반면 철도 폐선부지는 철도도선이 폐지되거나 철도시설이 이전되어 더 이상 철도차량이 운행되지 않는 철도부지를 의미한다.

표 3-12 **철도 유희부지 분류기준**

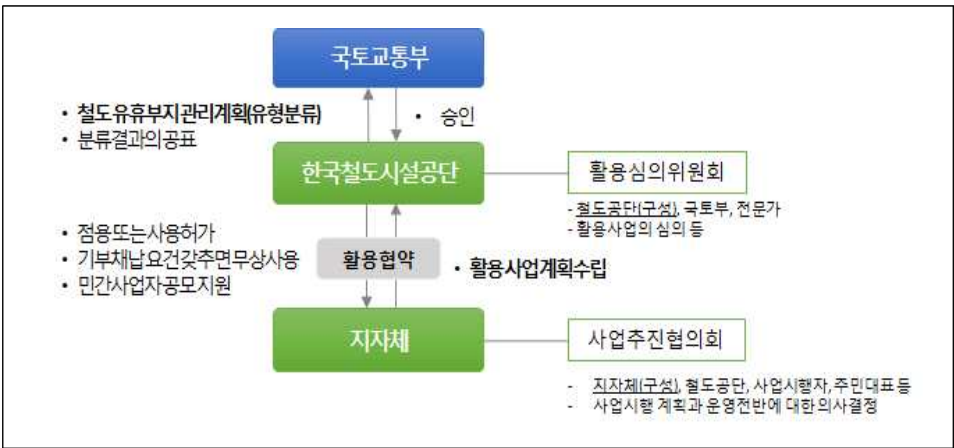
구분	기 준
보전	문화재보호법에 따라 문화재로 지정되었거나, 문화적, 역사적으로 보전가치가 있는 철도 시설물의 부지
활용	접근성, 배후 인구수 등을 고려할 때 활용가치가 높은 부지로서 국가차원에서 활용계획이 없을 경우 주민친화적 공간이나, 지역 경쟁력 강화를 위한 용도로 활용이 적합한 부지
기타	문화적·역사적으로 보전가치가 없고, 접근성, 배후 인구수 등을 고려할 때 활용가치가 낮은 부지

출처 : 철도 유희부지 활용지침 제3조

철도 유희부지에 대한 사업절차는 다음과 같다. 먼저 한국 철도시설공단에서 매년 3월 조사 및 관리계획을 수립한 후 유희부지를 분류하여 유희부지 관리계획을 수립하여 국토부 장관 승인을 받는다. 지방자치단체는 철도 유희부지 활용사업의 계획을 수립하고 제안하여 한국철도시설공단과 협의할 수 있다. 활용용도는 보전, 활용, 기타 방법으로 활용이 가능하다.

유희부지 활용사업의 기본 방향은 생활환경을 개선하거나 지역 경쟁력¹⁸⁾을 향상시키기 위한 방향으로 활용되어야 하며 사업 시행과정에서 지역 공동체 의식을 제고하거나 철도운영에 대한 사회·문화적 환경개선에 기여해야 한다는 것이다. 한국철도시설공단 은 지자체의 활용사업이 주민친화적 공간조성 사업(산책로, 자전거길, 공원화 등)이며, 경우 국유재산 법에 따른 기부채납 요건을 갖추었을 때 무상사용 허가 및 민간사업자 공모 및 선정, 도시관리계획 변경 협조 등 업무를 적극 지원할 수 있다.

그림 3-5 철도 유희부지 관리 및 활용 추진체계



출처 : 저자 작성

계획수립단계 핵심주체 및 협의주체는 다음과 같다. 먼저 조사 및 관리계획 수립, 유희부지 유형분류는 한국철도시설공단이 수행하고, 지방자치단체는 철도 유희부지 활용사업 계획을 수립하고 제안한다. 또한 해당 지역 주민의 의견을 수렴하여 지역 경쟁력 강화를 위한 활용계획 구상 단계에 반영하여야 한다. 활용 계획의 심의는 철도 유희부지 활용심의위원회가 담당한다.

활용단계에서는 철도시설공단과 지방자치단체가 철도 유희부지 활용협약을 체결하고, 지방자치단체 담당 공무원, 철도시설공단 직원, 사업시행자, 주민대표 등 이해관계자가 사업추진협의회를 구성한다.

18) 제2조(정의) 5. "지역 경쟁력 강화"란 철도 유희부지를 교육, 문화, 관광 등의 다양한 목적으로 활용함으로써 지역의 일자리 창출이나 지역경제 활성화 등에 기여하는 것을 말한다

(3) 주한미군 반환공여구역 : 『주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법』

미군공여구역법은 대한민국 영역 안에서 미합중국 군대에게 공여되거나, 공여되었던 구역으로 인해 낙후된 주변지역의 경제를 진흥시켜 지역 간의 균형 있는 발전과 주민의 복리 증진을 도모하는데 필요한 사항을 규정하기 위하여 제정되었으며, 현재 행정자치부 지역발전과에서 관리하고 있다.

반환공여구역은 공여구역 중 미합중국이 대한민국에 반환한 공여구역을 뜻하며, 반환 공여구역 주변지역은 반환공여구역이 소재한 읍면동에 연접한 읍면동지역, 지원도시사업구역은 주한미군기지가전으로 공동화된 지역경제의 활성화와 낙후지역의 발전을 촉진하기 위하여 대통령이 정하는 바에 따라 지정·고시하는 구역을 의미한다.

반환공여구역의 핵심주체 및 협의주체는 계획 수립절차와 사업시행절차 상의 주체로 나누어 볼 수 있다. 먼저 계획 수립단계에서는 수립주체인 시·도지사, 관계 중앙행정기관 장과 협의를 거쳐 계획 확정 및 변경 권한을 가진 행정자치부 장관이 주요 주체이다. 사업 시행단계에서는 국가, 지방자치단체, 공기업 및 준정부기관, 지방공사 등이 사업 시행자가 되며, 농·림·어업인 또는 그 단체이거나 상공인 단체인 경우 우선적 사업시행자로 지정이 가능하다. 사업시행승인은 관할 시장, 군수, 구청장이 담당한다. 국방부장관은 지자체 장이 공공사업에 편입된 공여구역 반환/이전 요청 시 우선적으로 미합중국과 반환 및 처분에 관해 협상하여야 하며, 지원도시사업구역 지정 및 개발계획 승인은 국토교통부 장관이 담당하고 사전 관계 중앙행정기관 장과 협의를 거쳐야 한다.

반환공여구역의 사업절차는 시·도지사가 ‘주한미군 공여구역 주변지역 등 발전종합계획’을 수립하여 행자부장관에게 제출하면, 행자부 장관이 이를 확정하는 것이다. 이때 종합계획 주요내용은 공여구역주변지역 및 반환공여구역주변지역의 발전목표 및 기본방향, 주거환경 개선, 문화복지 시설의 정비·확충, 사회간접자본시설 정비·확충, 생산기반시설 확충·개선에 관한 사항, 공공사업에 편입된 공여구역의 반환과 반환공여구역의 활용에 관한 사항 등이다.

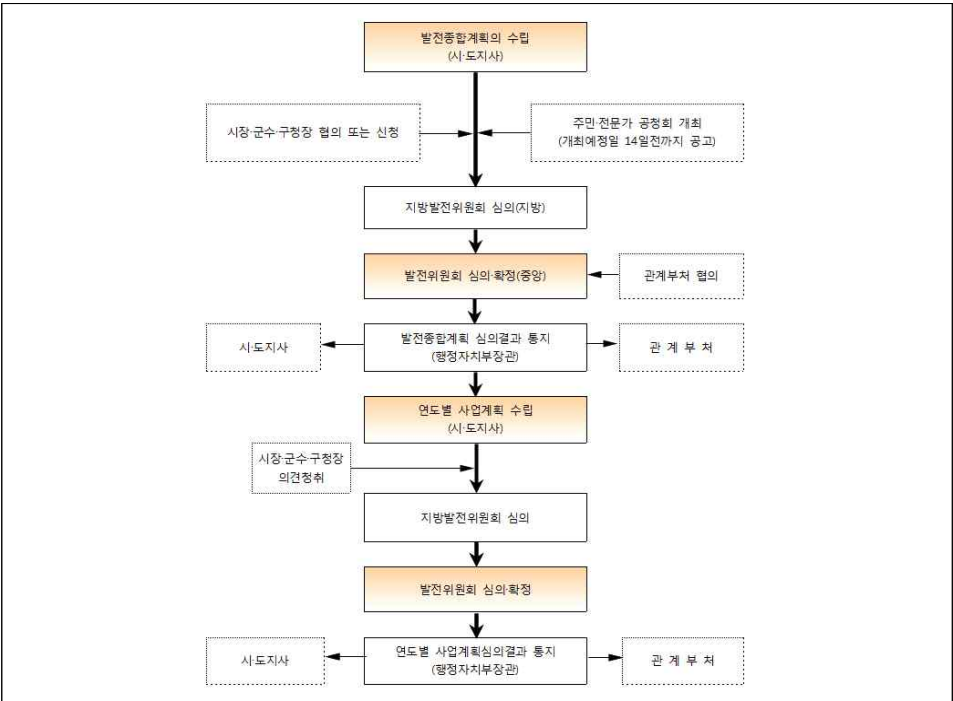
반환공여구역에 대한 특례의 기준은 낙후주변지역 활성화 및 주민복리 향상을 위한 종합계획과 지원도시사업구역 사업내용(공공사업) 등이며, 국방부장관은 종합계획 및 지원도시사업구역에 포함된 사업의 추진에 필요한 국방군사시설에 대해 국방군사시설 이전, 징발해제 및 군사시설보호구역 해제를 우선적으로 검토한다.

하천으로 편입되어야 하는 토지, 지자체가 도로, 공원으로 조성하고자 하는 토지의 경우 국가가 매입 소요경비를 전부 또는 일부 보조하며, 지자체 또는 지방공사가 사업을 시행하는 경우, 피징발자, 피수용자가 조합을 구성하여 사업을 시행하는 경우, 주한미군 이전으로 인한 생계대책 대상자, 이주대책 대상자를 위하여 사업을 시행하는 경우 등에는 토지매입비를 5년 이상 20년 이하로 장기분할 상환할 수 있다.

그 밖의 특례는 공장의 신설, 외국인투자지역의 지정 및 개발, 학교의 이전, 외국교육기관 설립 및 운영, 교육재정지원, 지원도시사업구역 지정(국토교통부 장관), 고용안정사업, 사회기반시설 지원, 사회복지 및 주한미군교육지원, 교육·문화·관광시설에 대한 지원, 인·허가 등의 의제, 공공시설의 귀속·양도, 토지 등 수용, 지방공사 설립 특례, 조세 및 부담금 등의 감면 등이다.

행정자치부에서 ‘15년까지 토지매입 및 도로사업에 대하여 국비 2조 2,533억 원 중 60%에 해당하는 1조 3,561억 원을 투자하였다.

그림 3-6 발전종합계획 수립 절차도



출처 : 공여구역 주변지역 등 발전위원회. 2008. 주한미군 공여구역 주변지역 등 발전종합계획, p12

3) 기능이전형 관련 제도

(1) 항만 재개발 : 『항만법』

물류환경이 급격히 변화함에 따라 항만 및 기능지원 시설의 생애주기(life-cycle)가 점차 단축되고 있기 때문에 항만은 물리적 노후화와 함께 기능적 노후화를 심각하게 겪고 있다. 이러한 노후·유헴 항만은 주변 도심 발전을 저해하는 요소로 작용하고 있으며, 생활환경의 개선 및 여가활동의 증대 등 쾌적한 공간에 대한 수요가 증대됨에 따라 재개발을 시작하게 되었다.

항만법에서는 노후하거나 유헴 상태에 있는 항만과 주변지역의 개발과 지속가능한 이용을 위하여 10년마다 항만재개발기본계획을 수립하도록 규정하고 있다. 이러한 항만재개발기본계획을 수립할 수 있는 주체와 사업을 시행할 수 있는 주체는 지방자치단체, 항만공사, 공공기관, 지방공기업 또는 이들이 출자하여 참여한 법인 등이다. 계획의 심의는 해양수산부 장관 소속인 중앙항만정책심의회가 담당하며 계획의 승인권자는 해양수산부 장관이다. 계획의 승인 전에 시·도지사 및 시장·군수·구청장의 의견을 듣도록 되어 있다.

항만재개발기본계획에 포함되어야 하는 내용은 항만재개발사업의 명칭, 항만재개발사업의 대상 지역 및 면적, 항만기능의 재편 또는 정비계획, 도시·군계획시설의 설치계획, 공공시설의 설치계획, 도시경관과 환경보전 및 재난방지에 관한 계획, 토지이용계획·교통계획 및 공원녹지계획, 원형지로 공급될 대상 토지 및 개발방향(원형지로 공급될 대상 토지가 있는 경우에만 해당한다), 항만재개발사업의 시행기간, 자원조달계획 등이다.

항만재개발 구역에 대한 특례는 관리처분에 관한 것이다. 해당 구역 내의 국·공유지는 국유재산관리계획 및 공유재산 및 물품관리법 제10조에도 불구하고 국·공유지를 수의계약으로 처분할 수 있다. 또한 「국유재산법」 제35조 및 제46조에도 불구하고 사업시행자에게 사업구역에 있는 국유재산을 20년의 범위에서 임대할 수 있다. 또한 해양수산부가 2015년 제정한 항만재개발사업 재정지원지침에 따라 항만재개발사업에 소요되는 비용의 일부를 보조 또는 융자받거나 기반시설 설치를 지원받을 수 있다.

(2) 도청 종전부지 : 『도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법』

도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법은 광역지방자치단체 중 도청 소재지와 관할 구역의 불일치 문제를 해소하기 위하여 도청과 공공기관 이전에 따른 도시건설 및 지원에 관한 사항을 규정함으로써 국가와 지방의 균형발전에 이바지하기 위한 목적으로 제정되었다. 이 법은 도청이전신도시 건설 및 지원에 필요한 예산을 확보함과 동시에 관련 시책 수립·추진한다. 법의 소관 부처는 국토교통부 지역정책과이다. 종전 부동산은 이전 기관의 건축물과 그 부지를 의미한다.

종전 부지와 관련한 핵심주체 및 협의주체로 도지사가 종전부동산 현황조사를 담당하고, 이전기관의 장이 종전부동산 처리계획을 수립하며, 다시 도지사가 종전부동산 활용계획을 수립하고 종전 도의 청사 및 부지의 매입은 국가가 담당하게 된다.

사업 추진 절차는 다음과 같다. 이전기관의 장은 이전비용 조달 및 지역균형발전 등을 고려하여 종전부동산 처리계획을 수립하며, 소관 행정기관의 장과의 협의를 거쳐 도지사에게 제출하여야 한다. 도지사는 필요한 경우 종전부동산의 소재지를 관할하는 지방자치단체의 장의 의견을 청취하고 소관 행정기관의 장과 협의하여 제출된 종전부동산 처리계획의 수정 또는 보완을 요구할 수 있다. 이 경우 이전기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 도지사의 요구사항을 받아들여야 한다. 도지사는 공공기관이 매입한 종전부동산에 대하여 종전부동산 소재지 관할 지방자치단체 장의 의견청취를 통하여 종전부동산 활용계획을 수립한다.

종전부지에 관한 특례는 ‘처리계획’ 수립시에는 이전비용 확보에 초점이 맞추어져 있으며 ‘활용계획’ 수립시에는 종전부동산의 효율적 활용에 초점이 맞추어져 있어 대상 주체가 상이하다. 지자체가 부지를 활용하려고 할 때 매입한 종전 도의 청사 및 부지의 효율적 활용을 위하여 필요한 경우 국가는 그 소재지를 관할하는 광역지방자치단체에 무상으로 양여 또는 대부 할 수 있다. 청사 및 부지를 무상으로 대부하는 경우 국유재산법에도 불구하고 대부기간을 50년 이내로 할 수 있으며 부지에 영구시설물도 축조가 가능하다.

(3) 공공기관 종전부동산 : 『공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법』

2005년 6월 정부는 수도권 인구집중을 완화하고 지역균형발전과 국가경쟁력 강화를 위하여 수도권 소재 175개 공공기관을 지방이전 대상기관으로 확정하였다. 이에 따라 공공기관 종전 부동산과 그에 관련한 법령은 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 공공기관 등을 수용하는 혁신도시의 건설을 위하여 필요한 사항과 해당 공공기관 및 그 소속 직원에 대한 지원에 관한 사항을 규정하고 있다. 공공기관의 종전 부동산은 수도권에 있는 이전공공기관의 청사 등의 건축물과 그 부지를 의미하며, 지방이전 목적 달성을 위해 활용되도록 규정되었다. 법의 소관부처는 국토교통부 공공기관 지방이전추진단 기획총괄과이다.

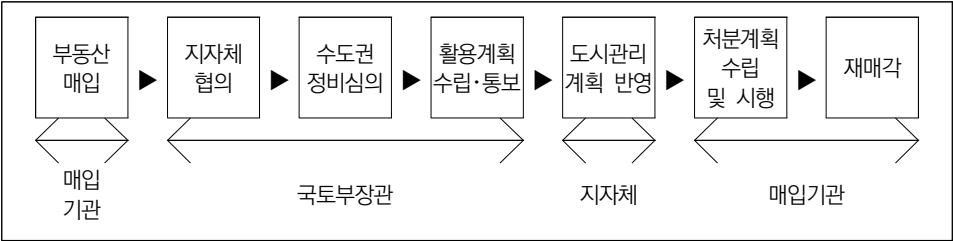
핵심 주체 및 협의주체는 국토교통부 장관, 이전공공기관의 장, 매입지원 기관 및 매각업무 대행기관 등이 있다. 국토교통부 장관은 종전부동산 현황조사를 수행하며, 이전 공공기관은 소유현황, 규모, 특성, 주변 여건 및 매각 또는 활용가능성 파악 등의 내용을 제출해야 한다. 이전공공기관의 장(매입공공기관 또는 지방공기업)은 소관 행정기관 장과 협의를 통하여 '종전부동산 처리계획(제4조제1항제3호의 규정)'을 수립하고 국토교통부 장관에게 제출한다.

국토교통부 장관은 제1항에 따른 종전부동산 처리계획에 제시된 기한 내에 종전부동산이 매각되지 아니하거나 이전공공기관이 원하는 경우 지방자치단체, 대통령령으로 정하는 공공기관(이하 "매입공공기관"이라 한다) 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업(이하 "지방공기업"이라 한다)으로 하여금 종전부동산을 매입하게 할 수 있다. 매입공공기관은 이전공공기관의 혁신도시 이전비용 확보를 위하여 종전부동산을 매입하고 이에 대한 활용계획이 수립되면(필요시 지자체에 도시관리계획 변경요청) 재매각하는 역할을 담당한다. 매각 업무를 대행하는 기관은 LH, 캠코, 농어촌공사 등이다.

매각 및 매입이 완료되면 지자체 의견을 수렴한 뒤, 수도권정비위원회 심의를 거쳐 국토부장관이 활용계획을 수립하여 도시관리계획에 반영하게 된다. 활용계획의 주요내용은 최적 활용방안에 대한 시행방안과 사업화방안 제시 등이며, 활용계획의 위상은 개발계획 이전 단계에서 제시된 기본구상 수준의 계획이다. 시행계획 지침의 성격은 관리계획 및 개발계획의 지침적 성격을 지니도록 활용컨셉, 주요 도입기능, 개발규모

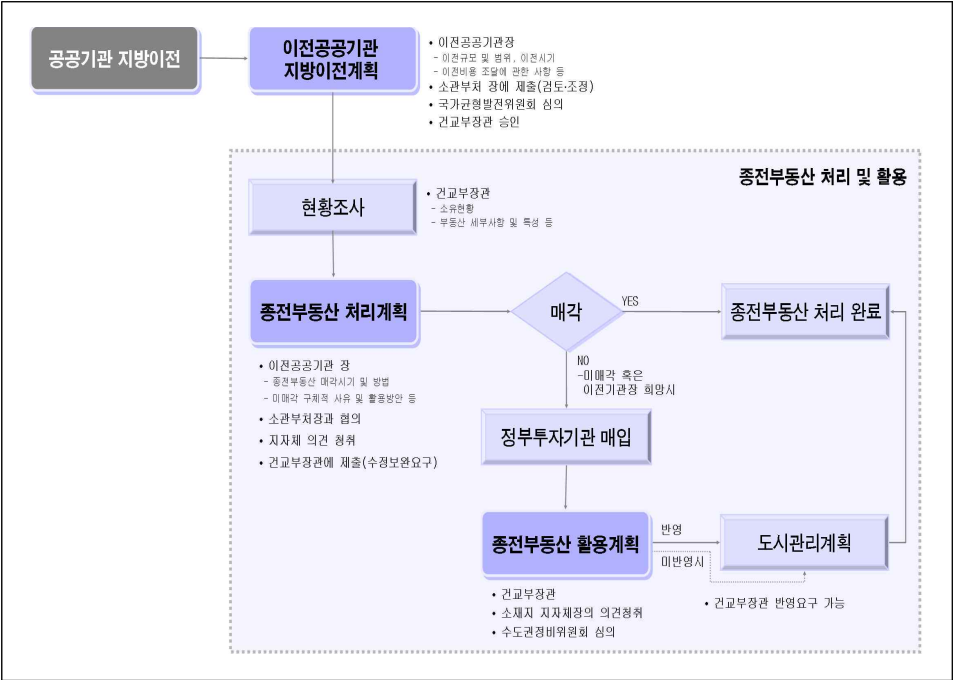
등에 대한 가이드라인을 제시하여 향후 계획수립 또는 사업 추진시 반영토록 하는 것이다. 종전 부동산에 대한 특례는 매수자 변경 특례, 매입 종전부동산의 관리 및 처분 등과 관련되어 있으며, 이는 종전부동산 처리계획에 지장이 없는 선에서 효율적 이전추진을 위한 관리차원에서 이루어진다.

그림 3-7 활용계획 수립 및 매각절차



출처 : 국토해양부 공공기관지방이전 추진단. 2009. 종전부동산 처리계획 작성요령, 부록

그림 3-8 종전부동산 처리·활용계획 수립 절차도



출처 : 국토해양부 공공기관지방이전 추진단. 2009. 종전부동산 처리계획 작성요령. p16

(4) 군공항 종전부지 : 『군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법』

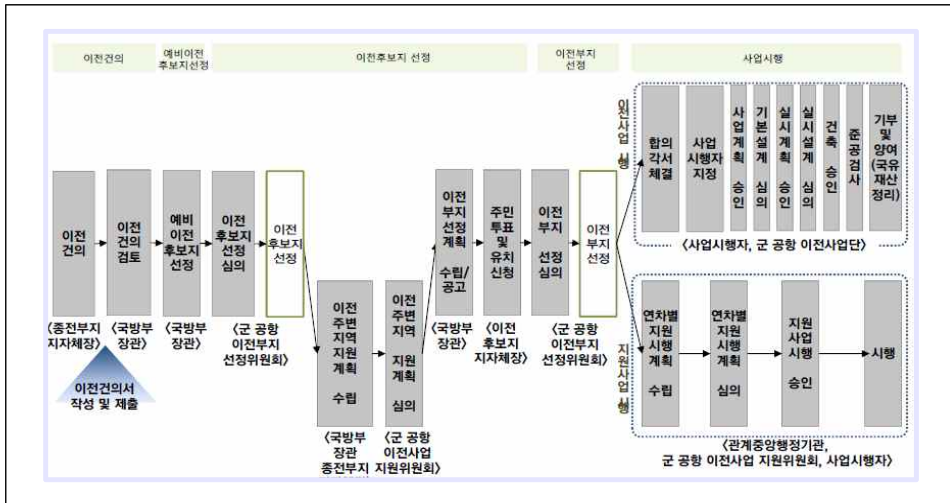
군공항 이전 사업은 군용항공기지의 소음으로 인한 주민 생활권 침해와 소음피해 배상액으로 인한 재정부담 가중 등의 문제를 해소하기 위한 사업으로 해당 법은 군 공항 이전사업에 대한 지원 및 군 공항 이전부지 주변지역에 대한 지원체계를 마련함으로써 군 공항 이전사업을 원활하게 시행하고, 군 공항 이전부지 주변지역 주민의 복리증진에 이바지하기 위한 목적으로 제정되었다. 군공항 종전부지는 군 공항이 설치되어 있는 기존의 부지를 의미하며, 소관부처는 국방부 군공항이전사업단이다.

핵심주체 및 협의주체는 국방부 장관, 기재부 차관, 국토부 차관, 종전부지 지자체장, 이전주변지역 지자체 장 등이 있다. 군공항 이전사업은 기본적으로 기부대 양여 방식이다. 이전을 원하는 자치단체가 기존의 비행장 부지를 팔아서 이전 예정부지에 새롭게 건설되는 비행장 건설비용을 전액 부담해야 한다. 뿐만 아니라 주변 지역에 대한 지원금도 같이 부담하는 방식으로 진행된다.

군공항 이전은 다음과 같은 과정으로 이루어진다. 현재 군 공항이 입지한 지자체의 장(종전부지 지자체 장)이 군 공항을 이전을 계획하고 국방부 장관에 이전을 건의한다. 건의를 받은 국방부장관은 군사작전 및 군 공항 입지의 적합성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 요건을 충족하는 지역을 군 공항 예비이전후보지로 선정할 수 있다. 국방부장관은 예비이전후보지를 선정하는 경우 이를 관계 지방자치단체의 장과 협의하고 선정 결과를 통보하게 된다. 국방부장관은 이전후보지 중 이전부지를 선정하기 위하여 이전부지 선정계획을 수립·공고하고, 군 공항 이전부지 선정위원회의 심의를 거쳐 유치를 신청한 지방자치단체 중 이전부지를 최종 선정한다. 군 공항 이전부지 선정위원회에는 기재부 차관, 국토부 차관, 종전부지 지자체장, 이전주변지역 지자체 장 등이 관여한다. 종전부동산 처리계획 수립시에는 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장 또는 도지사가 관여하며, 국방부 장관은 종전부동산 처리계획 협의를 담당한다.

이전이 확정되면 종전부지 지방자치단체의 장은 종전부지의 효율적 활용과 가치 향상에 대한 의무를 가지게 된다. 또한 종전부지가 포함된 지역에 대하여 관계 중앙행정기관의 장이나 특별시장·광역시장 또는 도지사가 개발계획을 수립하거나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정 또는 같은 법 제43조에 따른 도시·군계획시설의 설치 결정을 하고자 하는 때에는 미리 국방부장관과 협의하여야 한다. 이에 대한 별도의 특례나 용도제한 규정은 없다.

그림 3-9 군공항 이전사업의 절차



출처 : 국방부 홈페이지(<http://www.mnd.go.kr/mbshome/mbs/mnd/>) [2016.7.14. 접속]

4) 기타

(1) 군부대 종전부지: 『국방·군사시설 사업에 관한 법률』

군부대 종전부지는 국방·군사시설 사업에 관한 법률에 의해 군부대가 이주하게 되는 경우 발생한다. 해당 법은 ① 국방·군사시설의 설치·이전 및 변경에 관한 사업, ② ①의 사업에 의해 이주하게 되는 이주민의 이주대책사업에 대해 규정하며, 국방·군사시설¹⁹⁾사업을 시행함에 있어 원활한 사업수행을 도모하며 국토의 합리적 이용과 국민의 재산권 보장에 이바지하기 위한 목적을 지닌다. 소관부처는 국방부 국유재산과이다.

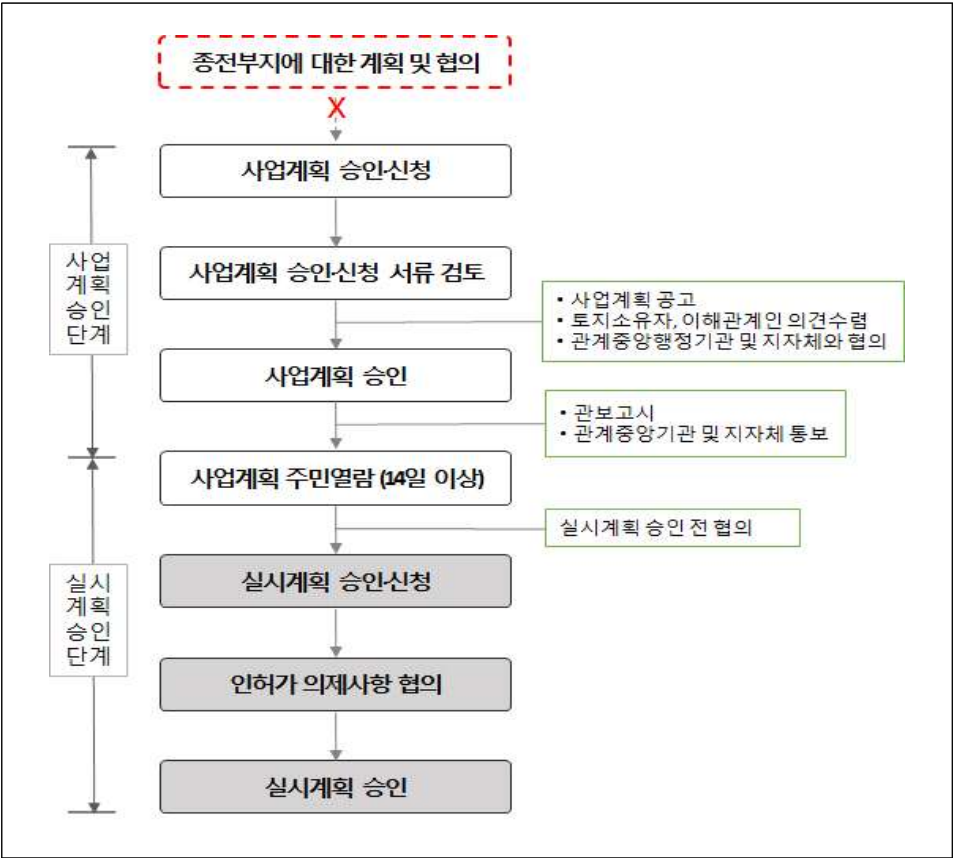
핵심주체 및 협의주체는 국방부 장관, 사업시행자 등이다. 먼저 국방부 장관은 국방·군사시설사업계획을 승인하는 권한을 가진다. 사업 시행자가 될 수 있는 대상은 ① 국방부 소속 기관장, ② 육군참모총장, 해군참모총장, 공군참모총장 또는 해병대사

19) 국방·군사시설이란, ① 군사작전, 전투준비, 교육훈련, 병영생활 등에 필요한 시설, ② 국방·군사에 관한 연구 및 시험시설, ③ 군용 유류 및 폭발물의 저장처리시설, ④ 진지 구축시설, ⑤ 군사목적에 위한 장애물 또는 폭발물에 관한 시설, ⑥ 대한민국에 주둔하는 외국군대의 부대시설과 그 구성원 거주를 위한 주택시설 등, ⑦ 복지·체육 또는 휴양 등을 위하여 필요한 시설을 의미함(제2조 1항)

령관, ③ 타 법률에 따라 국방·군사시설사업을 시행하는 자, 그리고 ④ 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 공익사업 시행자 등이다.

법령에서는 국방·군사시설사업의 시행자, 사업계획의 승인, 수용 및 사용, 실시계획의 승인, 인가·허가 등의 의제, 국방·군사시설의 건축 등의 특례, 기부 및 양여의 특례, 군부대부지에 대한 도시·군관리계획 결정 등의 협의, 권한의 위임 등을 규정하고 있다. 그러나 현재 법 상에는 종전부지에 대한 계획이나 협의 등에 대한 법적 절차 등이 미비하여, 종전부지에 대한 국방부와 해당 지자체 간의 협의를 지연되거나 종전부지의 적정가치 평가 어려움 등의 문제가 종종 발생하고 있다.

그림 3-10 국방·군사시설사업법에 의한 이전사업 추진 절차



출처 : 국방부 홈페이지(<http://www.mnd.go.kr/mbshome/mbs/mnd/>) [2016.7.14. 접속]

4. 종합 및 시사점

1) 국·공유 유희재산 관련 제도의 특성과 한계

국·공유 유희재산에 관한 제도는 크게 ‘기능소멸형’과 ‘기능이전형’으로 구별할 수 있다. 기능소멸형 제도들은 학생수 감소로 인하여 발생한 폐교와 같이 본래의 기능이 소멸되고 남은 종전부지를 정책대상으로 한다. 반면 기능이전형 제도들은 다양한 요인에 따라 기존의 기능이 타 지역으로 이전한 경우에 맞추어 제도가 설계되어, 종전부지와 이전부지 양자를 모두 정책대상으로 하고 있다.

기능소멸형의 경우 기존에 지역사회에서 오랜 기간 공적인 역할을 하던 부지를 대상으로 할 뿐만 아니라 이전에 따른 비용을 마련해야 하는 부담이 없기 때문에, 종전부지를 자산으로서의 용도보다는 공적인 용도로 우선 활용토록 하고 있다. 폐교재산의 경우 교육용시설, 사회복지시설, 소득증대시설 등의 건전한 용도로 활용토록 하여 주민들의 평생교육 및 복지기회를 확충하고 소득증진을 통하여 지역사회 발전에 기여하는 것을 목적(폐교활용법 제1조)으로 한다. 철도 유희부지는 주민친화적 공간으로 활용하여 지역의 생활환경을 개선하거나, 지역에서 필요한 교육, 문화, 관광 등 다양한 분야의 활용수요를 지역의 특성에 맞게 수용함으로써 지역의 경쟁력을 향상시키는 것을 활용사업의 기본방향(철도유희부지 활용지침 제7조)으로 하고 있다. 미군공여구역법은 낙후된 주변지역의 경제를 진흥시켜 지역간의 균형 있는 발전과 주민의 복리증진을 도모하는 것을 목적으로 하고 있다.

반면, 기능이전형의 경우 대부분 기존 기능의 이전 및 개발비용을 종전부지의 처분을 통해 마련해야 하기 때문에 종전부지는 활용대상으로서보다 처분대상으로 더 크게 간주되고 있다. 지방이전 공공기관 종전부동산은 국가균형발전과 국가경쟁력 강화를 위하여 이전하는 공공기관의 이전재원 확보를 위해 매각을 추진하는 것을 기본원칙으로 한다. 그 밖에 군사시설의 경우 대부분 활용주체가 군부대 대체시설을 개발하여 국가에 기부하고, 종전부지를 양여받는 기부대양여 방식을 따르고 있다. 이 경우 대체시설 개발비용을 마련하기 위해서 종전부지의 공익성보다 수익성을 강조하는 유인을 갖게 된다.

표 3-13 유휴재산 관련 제도 제정목적 및 공공적 활용 범위

유형	관련제도	제정 목적	관련 용어	공공적 활용 범위
기능 소멸형	폐교 활용법	· 유휴재산의 건전한 용도로의 활용 촉진 · 지역사회 발전에 기여	· 폐교재산 * 활용가치, 활용 필요성 등에 따라 자체활용, 보존관리, 대부, 매각, 철거 등으로 세분	· 무상대부 가능 주체 : 국가, 지자체, 해당지역 영농조합법인, 농업회사법인 등 · 대부/매각/사용료감액 대부 가능 시설 : 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설, 소득증대시설 등
	철도 유휴부지 활용지침	· 유휴부지의 효율적 활용 지원	· 철도 유휴부지 · 철도 폐선부지 * 보존/활용 가치 등에 따라 보존, 활용, 기타로 유형분류	· 지역경쟁력 강화 : 철도 유휴부지를 교육, 문화, 관광 등 다양한 목적으로 활용을 통한 지역 일자리 창출 또는 지역경제 활성화에 기여
	미군 공여구역법	· 주변 낙후지역 경제 진흥 · 주민 복리 증진	· 반환공여구역 · 반환공여구역 주변지역 · 지원도시사업구역	· 반환공여구역 등 활용지원 - 하천면입 토지, 도로/공원 조성 토지 - 지자체/지방공사 등이 시행하는 사업, 생계대책 대상자, 이주대책대상자를 대상으로 하는 사업 등
기능 이전형	혁신 도시법	· 공공기관 이전 촉진 · 국가경쟁력 강화	· 종전부동산	
	도청 이전법	· 도청, 공공기관 이전에 따른 도시건설 지원 · 국가와 지방 균형발전	· 종전부동산	
	군공항 이전법	· 군공항 이전사업 원활한 시행 · 이전부지 주변지역 주민 복리증진	· 종전부지	*종전부지 가치향상 의무 : 종전부지 지자체 장은 종전부지가 효율적으로 활용되어 가치가 최대한으로 향상되도록 하여야 함
	국방시설 사업법	· 국토의 합리적 이용 · 국민의 재산권 보장		

출처 : 저자 작성

2) 국·공유 재산 관련법상 계획수립 주체와 협의 규정

국·공유 유휴재산 관련법에서는 법적 절차에 따라 종전부지의 활용 또는 개발계획을 수립 및 심의·의결토록 하고 있다. 철도유휴부지 활용지침에서는 직접적인 활용주체인 지자체가 계획을 수립할 수 있도록 하고 있으나, 나머지 대부분은 직접적인 활용주체가 아닌 소관법률을 담당하는 부처의 장 또는 광역단체장이 활용방안을 수립토록 하고 있다. 또한 계획수립과정에서 지자체 또는 주민 의견수렴 절차는 의견청취 또는 협의 수준에 머물고 있어, 직접적인 활용주체가 계획을 수립하고 주도적인 역할을 하기 매우 어려운 여건이라고 볼 수 있다.

국·공유지 활용과정은 소유주체, 소관부처, 관련부처, 활용주체 등 다양한 공적 주체 간 갈등의 연속임에도 불구하고, 대부분의 경우 심의·의결 주체는 명확하게 규정하고 있지만, 관련 주체 간 협의촉진, 이해관계 조정을 위한 조직 또는 절차와 기준은 마련되어 있지 않다. 예외적으로 철도 유휴부지 활용지침에서는 계획구상 단계에서부터 다양한 주민의견을 수렴하여 철도 유휴부지 활용과정에서 발생될 수 있는 이해관계자간 갈등을 최소화하기 위하여 지자체, 철도공단, 사업시행자, 주민대표가 참여하는 사업추진협의회를 구성하고 그곳에서 사업시행 계획과 운영전반에 대한 의사를 결정토록 하고 있다.

국·공유 유휴재산의 활용을 활성화하기 위해서는 개별법 개정 또는 별도법의 제정을 통하여 철도 유휴부지 활용지침과 같이 활용주체의 계획수립 권한 강화와 공적 주체간 협의촉진, 이해관계 조정 및 합의 도출을 위한 제도적 장치가 시급히 보완되어야 한다.

표 3-14 계획 및 심의의결 주제

유형	관련제도	소관부처	계획	수립주체	심의의결주체	지자체 참여
기능 소멸형	폐교활용법	교육부	폐교재산 실태조사 및 활용계획	시·도 교육감	-	관계 지자체 의견 청취
			공유재산 관리계획 (대부 또는 매각)	교육장→ 시·도 교육감	공유재산심의회 심의지방의회 의결	-
	철도 유희부지 활용지침	국토부	유희부지 유형분류 및 관리계획	철도시설공단	국토부 장관 승인	분류결과와의 공표
			활용계획	지자체	철도유희부지 활용심의위원회	활용협약 사업추진협의회
	미군 공여구역법	행자부	반환공여구역 관리계획 (사용/정발해제/ 매각)	국방부장관	국회보고	지자체장이 반환·이전 요청가능 사전 지자체 의견 청취 및 반영
			공여구역주변지역 등발전 종합계획	시·도지사	행자부 장관 확정 (관계 중앙 행정기관장 협의)	시장·군수·구청장 협의 또는 신청
기능 이전형	항만법 (항만 재개발사업)	해수부	항만재개발 기본계획	해수부장관	항만정책심의회 (해수부장관소속)	시·도지사 사전협의
			항만재개발 사업계획	해수부장관	항만정책심의회 (해수부장관소속)	시·도지사 또는 시장 군수 구청장과 협의
				지자체 등 (계획제안)	항만정책심의회 (해수부장관소속)	시·도지사 또는 시장 군수 구청장과 협의
	혁신도시법	국토부	종전부동산 처리계획	이전공공 기관장	-	-
			종전부동산 현황조사	국토부장관	-	-
			종전부동산 활용계획	국토부장관	수도권 정비위원회심의	시·도지사, 시장·군수, 구청장 협의 도시관리계획 반영
	도청이전법	국토부	종전부동산 처리계획	이전기관장 → 도지사	-	지자체장 의견 청취
			종전부동산 활용계획	도지사	-	지자체장 의견청취 도시관리계획 반영
	군공항 이전법 (기부대 양여)	국방부	이전건의서 (종전부지 활용방안 포함)	종전부지 지자체 장	국방부 장관 (타당성 평가 후 통보)	공청회 등 통한 해당 지자체 주민, 지방의회 의견 수렴
			종전부지 개발계획	관계중앙행정 기관장, 특·광시장, 도지사	도시관리계획 또는 도시계획시설 설치 결정 시 국방부 장관 협의	-
기타	국방시설 사업법	국방부	이전 사업 시 종전부지에 대한 계획체계 부재	-	-	-

출처 : 저자 작성

3) 국·공유 재산 관련법상 특례

유희 국·공유지 활용과 관련하여 가장 빈번하게 발생하는 갈등은 비싼 값에 팔고 싶어 하는 토지소유주체와 싼 값에 토지를 매입 또는 이용하고자 하는 활용주체 사이에 발생하는 토지의 관리처분에 관련된 갈등이다. 이와 관련된 갈등을 조정하는 수단으로서 관리처분 특례가 기능소멸형의 3개 제도와, 기능이전형의 도청이전법에 규정되어 있다. 폐교활용법에서 유일하게 소득증대시설로 사용코자 하는 경우에도 대부료 감액할 수 있도록 하고 있으나, 그 밖의 대부분의 경우 공원 또는 교육용·사회복지·문화·공공체육 시설 등 공공시설에 대하여만 대부료 감액, 무상대부, 무상 사용허가, 매입비 보조 등의 특례를 제공하고 있다.

국·공유 유희재산을 신성장 전략과 연계하기 위해서는 위와 같은 공공시설 이외에 국가 또는 지자체의 산업전략과 연계하여 외국인투자촉진법, 중소기업창업지원법, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법, 벤처기업육성에 관한 특별조치법 등과 같이 기업 또는 산업용도 등 보다 다양한 용도에 대하여 관리처분 특례를 적용할 수 있는 조건과 기준이 마련되어야 한다.

표 3-15 유희재산 관련 제도 관리처분 특례

유형	관련제도	조 건	관리처분 특례
기능 소멸형	폐교활용법	국가·지자체 또는 단체·사인이 교육용·사회복지·문화·공공체육 시설로 사용코자 하는 경우	대부료 감액 (연간대부료의 5/10)
		국가·지자체 또는 영농조합법인, 농업회사법인 등이 공동으로 소득증대시설로 사용코자 하는 경우	대부료 감액 (연간대부료의 3/10)
		폐교재산을 전부기부한 자가 사용코자하는 경우 50% 이상의 지역주민이 공동으로 폐교재산을 소득증대시설 및 공공이용시설로 사용코자 하는 경우 5년 이상 활용되지 않는 상태로 3회 이상 대부 매수하려는 자가 없는 경우 국가·지자체 또는 영농조합법인	무상 대부
	철도 유희부지 활용지침	주민친화적 공간으로 조성하기 위한 활용사업의 경우	기부채납 방식으로 사용허가(무상)
		교육·문화·관광분야의 지역 경쟁력 강화를 위한 활용사업의 경우	사용방식에 적합하도록 사용허가
기능 이전형	미군 공여구역법	하천편입 토지, 지자체가 도로·공원으로 조성코자하는 토지	매입 소요경비 전부 또는 일부 보조
	도청이전법	도청 소재지와 관할구역의 불일치가 발생되어 도청을 이전하였거나 이전하는 경우	국가가 매입
		매입 종전 도청사 및 부지의 효율적 활용을 위하여 필요한 경우	무상양여 또는 대부

출처 : 저자 작성

CHAPTER 4

공공협력 관점에서 국·공유 유휴재산 활용사례 실태분석

01 실태 분석의 틀	75
02 사례유형별 실태분석	78
03 유휴재산 활용 관련 이해관계 특성과 개선과제	114

공공협력 관점에서 국·공유 유휴재산 활용사례 실태분석

본 장에서는 주요 국·공유 유휴재산의 활용사례를 살펴보고, 국·공유 재산의 활용에 관련된 주체들간의 이해관계와 이슈를 분석하여 협력방안을 제시함에 있어 착안점을 찾고자 하였다.

1. 실태분석의 틀

1) 분석의 대상

본 장에서는 유휴재산 관련 법제도 유형별 대표사례와 최근 추진되고 있는 경제기반형 도시재생사업 대표사례를 대상으로 총 11개 사례를 분석하였다.

표 4-1 분석 대상 개요1 : 입지특성

유형	사례명	면적(㎡)	위치	용도지역	도시계획시설	지목
기능 소멸형	서울 경의선 폐선부지	102,008	서울 마포구 등	제2종 일반주거지역	기타철도시설 & 근린공원	철도용지
	춘천 캠페이지	590,000	강원 춘천	자연녹지지역	-	잡종지
	부산 중앙중	14,273	부산 진구	일반상업지역	중학교	학교용지
기능 이전형	인천 내항*	256,905	인천 중구	준공업지역	항만	잡종지
	대전 충남도청*	25,456	대전 중구	일반상업지역	-	대
	광주 군공항	832,000	광주 광산구	자연녹지지역	공항	잡종지
	부천 오정동 군부대	562,273	경기 부천	자연녹지지역	-	잡종지
	원주여고	29,660	강원 원주	제1종 일반주거지역	고등학교	학교용지
	우정사업 정보센터	29,026	서울 광진구	제1종 일반주거지역	기타공공 청사시설	대
	서울 산업연구원	16,417	서울 동대문구	제1종 일반주거지역	연구시설	임야
	서대구 화물터미널*	74,000	대구 서구	자연녹지지역	기타철도시설	전
장기 미사용형						

*경제기반형 도시재생 사례 / 출처 : 저자 작성

표 4-2 분석 대상 개요2 : 이전용도 및 활용계획

유형	사례명	시설유형	이전용도	활용(계획)현황
기능 소멸형	서울 경의선 폐선부지	철도	경의선 철도 (‘07년부터 지하화)	도시공원 경의선 숲길 (‘09~‘16 완료)
	춘천 캠프페이지	군사시설	미군부대 (‘05년 기지폐쇄) ‘16년 토지비 완납예정	2017년부터 사업추진 예정 (46% 공공시설/ 54% 개발용지) 현재 춘천역 주차장으로 활용
	부산 중앙중	학교	중학교 (‘03년 이전)	수학과학체험관 (현 2단계 활용계획)
기능 이전형	인천 내항	항만	항만 (‘13년부터 이전)	해양문화관광 및 공공시설로 민간공모 중
	대전 충남도청	공공기관	충남도청 (‘12년 이전)	문광원에서 계획수립 중 현재 일시적으로 대전근현대사전시관
	광주 군공항	군사시설	군공항	호남권 비즈니스 허브, 복합상업도시로 특화, 고품격 주거단지와 친환경 수변도시 조성
	부천 오정동 군부대	군사시설	군부대 (‘13년 이전건)	도시개발사업 추진계획
	원주여고	학교	고등학교 (‘13년 이전)	복합문화커뮤니티센터 계획
	우정사업정보센터	공공기관	우정사업정보센터 (‘13년 이전)	개발보류상태 주·상·업 복합
	서울 산업연구원	공공기관	KIET 연구원 (‘14년 이전)	문화창조아카데미(문광부) 주민문화시설
장기 미사용형	서대구 화물터미널	철도	‘96년부터 추진했으나, 2003년 이래 장기방치	KTX 역사 및 복합환승센터, 미래비즈니스 발 전소 등으로 계획

출처 : 저자 작성

표 4-3 분석 대상 개요3 : 관리처분 방식

유형	사례명	관련법(소관부서)	관리처분방식	활용방식
기능 소멸형	서울 경의선 폐선부지	철도유희부지지침(국토부)	무상사용	공공
	춘천 캠프페이지	미군공여구역법(행안부)	매각(보조)	공공+수익
	부산 중앙중	폐교활용법(교육부)	자체활용	공공
기능 이전형	인천 내항	도청이전법(기재부) 도시재생법(국토부)	매각(보조)	공공+수익
	대전 충남도청	군공항이전법(국방부)	무상양여/대부	공공+수익
	광주 군공항	국방시설사업법(국방부)	기부대양여	공공+수익
	부천 오정동 군부대	폐교활용법(교육부)	기부대양여	공공+수익
	원주여고	혁신도시법(국토부) 도축법(국토부)	교환	공공
	우정사업정보센터	혁신도시법(국토부)	매각	-
	서울 산업연구원	철도건설법(국토부) 도시재생법(국토부)	자체활용	공공
장기 미사용형	서대구 화물터미널	항만법(해수부) 도시재생법(국토부)	교환	공공+수익

출처 : 저자 작성

2) 사례분석의 방법과 내용

각 사례별로 기본적으로 사업의 개요, 활용(계획)현황 등을 파악하고, 공공갈등 및 해결요인 분석을 위하여 주요 관련주체 및 주체들의 이해관계, 갈등 내용, 갈등 수준, 갈등해결방식 등을 분석하였다.

관련주체는 소유주체, 활용주체, 관련주체 등으로 나누어 분석하였으며, 이와 함께 3단계에 걸쳐 관련주체, 관련주체간 이해관계 등을 파악하였다. (1차 이해관계) 주관 기관, 재원조달 주체 등이며, (2차 이해관계) 위원회 등 의결권 주체, 관련사업 주체, (3차 이해관계) 책임 또는 의결 권한은 없지만 여론형성에 영향을 미치는 주체 등이다.

갈등내용은 크게 계획내용 및 사업성 갈등, 재산의 관리·처분에 관련된 갈등, 도시계획 갈등, 관할권 갈등으로 구분하여 분석하였다. 갈등수준은 갈등수준과 갈등유형 빈도에 따라 분류하였다. 갈등해결 방식은 당사자간 자율조정방식과 제3자에 의한 조정방식 등을 판단하였다. 이를 통해 부지활용을 위한 공공협력이 어떻게 이루어지고 있는지, 각각의 사례에서 갈등 또는 협력을 야기하는 요인이 무엇인지를 도출하고자 하였다.

표 4-4 국·공유 유휴재산 사례분석의 틀			
주요 분석 내용		이해 관계도	
주체와 이해관계	1. 소유주체 2. 활용주체 3. 관련주체		
갈등 내용	1. 계획내용 및 사업성 갈등 2. 재산의 관리처분 갈등 3. 도시계획 갈등 4. 관할권 갈등 등		
갈등해소 및 협력방식	1. 당사자 간 협상과 자율조정 2. 제3자 개입에 의한 조정 등		

출처 : 저자 작성

그림 4-2 서울 경의선 폐선부지 공원화 사업 전후 비교

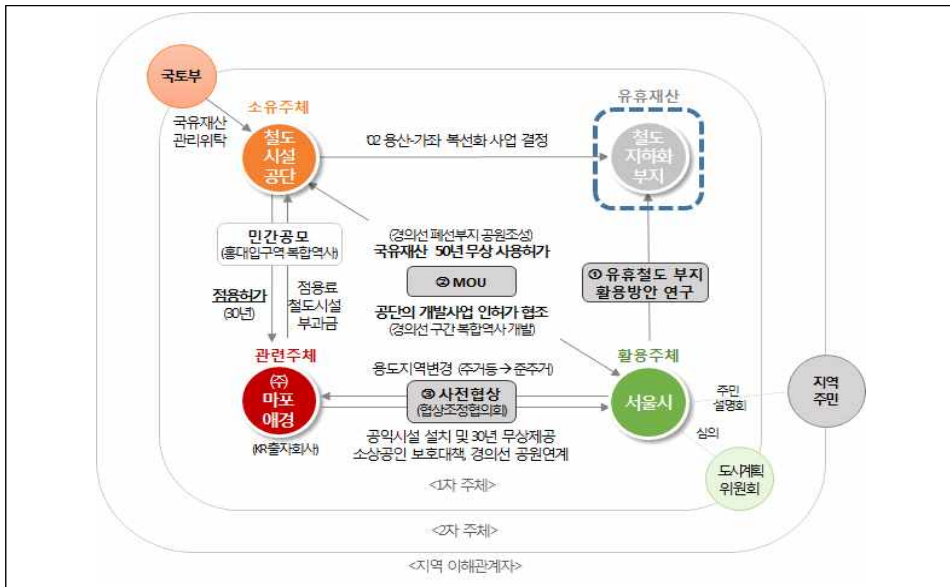


출처 : 서울시. '경의선숲길' 6.3km 전 구간 조성 완료, 2016년 5월 20일 보도자료
 서울시. '연남동·염리동·새창고개' 경의선 폐철길 2km 숲길 변신, 2015년 6월 25일 보도자료

② 주요 주체와 이해관계

경의선 폐선 부지와 관련한 주체를 분석 틀에 따라 4가지로 나누어 보면 소유주체는 철도 시설공단, 활용 및 계획 주체로 서울시, 관련주체로는 마포애경이 있었다.

그림 4-3 서울 경의선 폐선부지 공원 및 복합역사 조성사업 이해관계도



출처 : KR. '철도공단, 경의성 홍대입구역과 공덕역 일원 복합역사 개발사업 본격 추진'. 2013년 8월 30일 보도자료
 서울시. '경의성숲길, 6.3km 전구간 조성 완료'. 2016년 5월 20일 보도자료
 서울시. '연남동·염리동·새창고개, 경의성 폐철길 2km 숲길 변신'. 2016년 6월 25일 보도자료
 서울시 푸른도시국 공원조성과 내부문서. 2015. '경의선숲길 공원조성'

□ 서울시-철도시설공단 MOU를 통한 국유재산 무상사용

서울시는 공원화 추진을 위하여 가장 먼저 철도시설공단과 협상을 시작하였고 2010월 12월 MOU를 통해 서울시의 철도부지를 활용한 공원조성사업과 철도시설공단의 복합역사 개발사업 인허가를 상호협조하기로 업무협약을 맺었다. 이듬해인 2011년 07월 서울시는 철도시설공단으로부터 50년간 국유재산 무상 사용허가를 받고, 같은 해 12월 공원으로 도시계획시설로 결정하면서 공원화 사업이 본격화 되었다.

□ 도시계획변경 사전협상제도를 통한 공공 목적 확대

복합역사 개발은 KR이 출자한 SPC인 (주)마포애경타운과 서울시가 ‘도시계획변경 사전협상제도’를 통하여 상호 협상을 추진하였다. (주)마포애경타운은 공익시설을 제공하는 조건으로 용적률을 완화 받고 연면적 73,967㎡, 19층 규모로 개발할 것을 원했으나, 서울시는 주변지역과의 관계를 고려하여 개발규모를 축소하고 공원화 구간을 확대할 것을 요구하였다.

최종적으로 서울시는 제1·2·3종 일반주거 및 근린상업지역에서 준주거지역으로 용도지역을 변경해주었으며, 대신 사업자는 디자인 지원센터, 보육센터 등 지역필요 공익시설을 설치하여 역사 운영기간(30년) 동안 공공이 무상사용할 수 있도록 제공하고, 주변상권 보호를 위해 상생협약방안 등 소상공인 보호대책, 동측 공원조성을 경의선 공원과 최대한 연계되도록 협의하였다. 그 밖에 (주)마포애경타운은 마포구와 타 지역에 비하여 출판 관련업의 밀집도가 높은 특성을 복합역사 개발사업 부지 내 책거리를 조성할 위한 MOU를 체결하는 등 지역사회 공헌을 위한 내용을 보완하였다.

결과적으로 서울시는 폐선부지를 활용하여 시민 친화적인 공원을 조성하고, 지역사회에 필요한 공공시설을 확보하였고, 철도시설공단은 복합역사 개발을 통하여 공단경영의 효율성을 증대하였다.

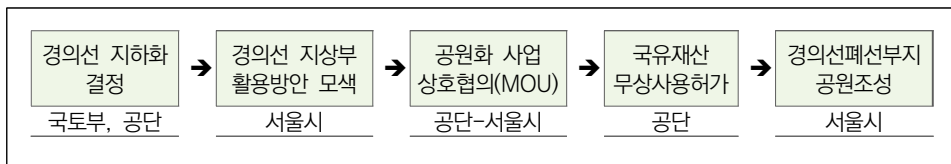
③ 주요 갈등과 협력방안 모색

서울시 경의선 폐선 부지에서 주요 갈등은 관리처분 갈등이었으며, 도시계획 갈등은 약간 존재하였다. 갈등이 2가지 종류 존재하여 갈등수준은 중으로 정의하였다. 그러나 위에 살펴본 바와 같이 서울시가 강한 협상력을 가지고 있었기 때문에 갈등은 당사자간 협상과 조정방식으로 협상이 완료되고, 성공적으로 사업을 추진할 수 있었다.

본 사례는 서울시가 선제적 활용방안을 모색하고, 무상사용과 인허가 간의 상호협상 배경이 존재했다는 점에서 협력의 실마리를 만들 수 있었다. 먼저 서울시의 선제적 활용방안 모색을 살펴보면, 본 사례의 가장 큰 시사점은 서울시가 국유재산의 관리처분 방식을 결정하기 전에 활용계획을 바탕으로 국유재산의 관리주체와 적극 협의·조정을 통하여 상호의 이해관계를 조정하고 그를 바탕으로 관리처분방식을 결정했다는 점이다. 서울시는 철도시설공단이 용산-가좌 복선화 사업설계를 시작하자마자 서울시정연 구원을 통해 유희철도부지 활용방안을 연구하였으며, 이후에도 기본조사, 기본계획, 추진계획 등을 통하여 내부적인 입장, 철도시설공단과의 협력 방안을 모색하였다. 공단과 서울시와의 MOU는 이러한 준비과정의 결실이라고 볼 수 있다.

또한 본 사업에서 공공주체 간 핵심 갈등요소는 유희재산을 어떻게 활용할 것인가보다는 ‘국유재산의 관리·처분’ 방식 즉 유상사용/무상사용에 관한 것이었다. 이에 대한 협상이 비교적 원활할 수 있었던 것은 철도시설공단이 경의선 지상부 4개 구간 복합역사 개발사업에 대하여 용도지역 변경을 포함한 지자체의 각종 인허가 지원이 필요했기 때문이다. 철도공사 부지 활용 사례에서는 인허가권 이외에 재산세 납부 면제²⁰⁾가 협상의 조건이 되기도 한다.

그림 4-4 경의선 폐선부지 공원화 사업과정



출처 : 저자 작성

20) 군산 임피역 관광자원화 사업에서 군산이 폐역사를 무상사용하는 기간에 재산세를 면제하는 협약 체결

표 4-6 서울 경의선 폐선부지 공원 및 복합역사 조성사업의 진행과정

	철도시설공단	서울시(공원화)	서울시(복합역사 사전협상)
'02-'04	용산-가좌 복선화 사업설계		
'04.12		서울시 유휴철도부지 활용방안 연구(시정연)	
'06	복선화사업 실시계획 승인 (국토부)		
'08	(04월) 경의선 홍대입구역 복합 시설 개발을 위한 사업주관자 공모 (07월) 민간사업자 선정	경의선 기본조사 및 기본계획 연구용역	
'09	(09월) 민간사업 개발계획 승인	경춘·경의선 공원조성 추진계획 수립(시장방침 제536호) 기본 및 실시설계용역 시행 투자심사(조건부 승인)	도시계획변경 사전협상 대상지 선정
'10	(12월) 공단-서울시 MOU	(12월) 공단-서울시 MOU	(05월) 사업제안서 접수 (~11월) 관련기관 협의 및 실무회의 (10월) 수정 사업제안서 접수
'11	(07월) 국유재산 사용허가 (11.7~16.7, 5년)	(02월) 국유재산 사용허가 신청 (12월) 도시계획시설(공원) 결정고시	(~4월) 협상조정협의회(6차) 및 전문가 자문
'12	(02월) 복선화 사업 1단계 공사완료 (12월) 경의선 지하화(마포구 간) 공사완료	전문가 자문회의(3회) 경의선 포럼(3회) 사전설문조사(3회) 주민설명회(3회)	(1~3월) 도시·건축 공동위원회 소위원회 자문(3회) (08월) 주민설명회 (10월) 도시건축공동위원회 자문 (12월) 협상조정협의회 (7차)
'13		전문가 자문회의(2회) 시장보고(3회) 주민설명회(4회) (06월) 경의선숲길 공원조성 계획(시장방침 제175호)	(04월) 협상정책회의 (06월) 협상완료 및 감정평가 실시 (07월) 지구단위계획구역 및 계획(안) 주민제안 (07월) 도시관리계획 변경 입안결정 (08월) 경의선 홍대입구역 지구단위 계획 결정 (역세권형 사전협상)
'14	(12월) 경의선 지하화 (용산구간) 공사완료		
'15		(05월) 경의선 숲길 2단계 개장 - 연남동, 염리동 일대 (05월) 경의선 숲길 종합관리 계획 수립	
'16		(04월) 경의선숲길 협의체 구성 및 공원관리 뉴딜일자리사업 운영계획 수립 (05월) 경의선 숲길 전 구간(3단계) 조성 완료 (05월) 국유재산 사용허가기간 갱신 신청(5년)	

출처 : 서울시 관련 결재문서 및 보도자료, 마포구 관련 보도자료, KR 관련 보도자료, 서울시, 마포구, KR,

(※)마포에경타운 관계자 인터뷰 등을 바탕으로 정리

(2) 춘천 캠프 페이지 미군 반환기지

① 사업개요

춘천 캠프 페이지는 한미연합토지관리계획에 따라 주한 미군기지의 이전이 결정되면서 발생한 유휴부지이다. 위치는 강원도 춘천시 근화동 170번지 일원이며, 면적은 590,000㎡(대지 등)이다. 춘천 도심내 최대 규모의 유휴부지로 입지상 경춘선 복선전철의 춘천 역세권에 해당된다.

2007년 국방부가 부지를 인수한 이후, 부지 매입을 추진한 춘천시는 2012년부터 2016년까지 토지대금 1750억원을 5년간 분할상환하여 소유권을 이전받았다. 이러한 중에 2008년 춘천도심과 춘천역을 연결하는 캠프 페이지 통과도로가 개설되었고, 2010년 춘천역이 개통되면서 일부 부지를 주차장으로 활용중이다. 현재 예정된 계획은 시민공원이며, 2018년 초 착공해 2019년 말 완공 예정이다.

현재 주변지역은 도시재정비 촉진지구로 지정되어 있어 각 지구별 재개발 및 재건축이 진행 중이다. 또한 인근 중도에 레고랜드 개발이 계획되어 있다.

표 4-7 춘천 캠프페이지 부지 개요

현황	시설유형	용도지역	도시계획시설	지목
	군사시설	자연녹지지역	공원(예정)	잡종지
관련 법 및 처분	관련법(소관부서)	관리처분방식	활용	활용방안
	미군공여구역법(행안부)	매각(보조)	공공+수익	-

출처 : 저자 작성

표 4-8 추진 경과 및 계획

연도	내용
1952년, 1958년	활주로 착공, 캠프페이지 부대 창설
2002년	한미연합토지관리계획 서명(2011년까지 기지 이전 결정)
2005년	기지 폐쇄
2007년	캠프페이지 폐쇄 및 국방부 부지 인수 강원개발공사가 춘천시 대상 'G5프로젝트' 계획(캠프 페이지 포함)
2008~2011년	부지정화 및 춘천시 매입 추진
2009년	공여구역발전종합계획 수립 (46%만 공원 등으로 개발하고 54%는 상업시설 등의 용도로 매각)
2011년	춘천역 무료주차장 조성
2012년	춘천시 토지대금 상환 시작
2014년	캠프페이지 시민공원을 공약으로 내건 최동용 시장이 당선, 계획 전면 재검토
2016년	춘천시로 소유권 이전(토지대금 분할상환 완료), 문화재 시굴 및 발굴조사
2017년	도시계획시설(공원) 결정
2018~2019년	착공 및 완공 예정

출처 : 저자 작성

그림 4-5 춘천 캠프페이지 미군 반환기지 부지 및 주변 현황

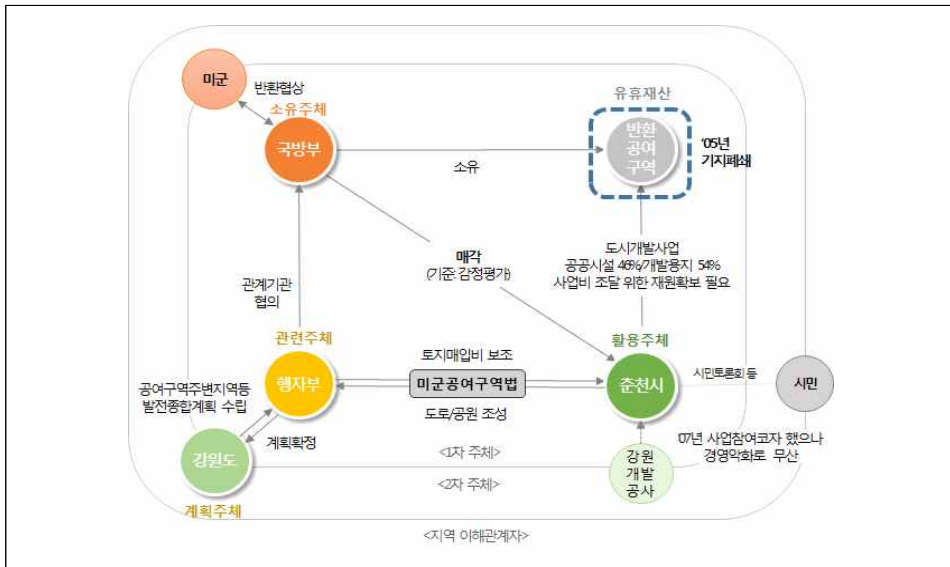


출처 :박소영 · 이왕건. 2016. 도시공간구조를 고려한 이전적지의 효율적 활용기법 개발(Ⅱ)(도시재생실증연구 총서 28.), 국토연구원/ 네이버 지도 춘천시 일대 지적편집도(<http://naver.me/FD5IGioz>), [2016.12.02. 접속]

② 주요 주체와 이해관계

춘천 캠프페이지와 관련해서 주요 주체를 분석 틀에 따라 4가지로 나누어 보면 소유 주체는 국방부에서 춘천시로 이전되었고, 활용주체는 춘천시, 계획주체는 춘천시장과 도지사, 관련주체로는 행정자치부가 있다.

그림 4-6 춘천 캠프페이지 미군 반환기지 이해관계도



출처 : 박소영 · 이왕건. 2016. 도시공간구조를 고려한 이전적지의 효율적 활용기법 개발(Ⅱ)(도시재생실증연구 총서 28.), 국토연구원을 바탕으로 정리

③ 주요 갈등과 협력 방안 모색

춘천 캠프페이지에서 주요 갈등은 계획내용 갈등이다. 그밖에 재원마련과 관련된 관리처분의 갈등도 약한 정도로 존재하였다. 갈등이 2가지 종류가 존재하여 갈등 수준은 중으로 분류하였다. 현재 기존에 세워진 계획, 시민단체들의 입장, 시의 활용방안 등이 서로 달라 잠재적인 갈등이 있기는 하지만 아직 계획 수립 중으로 갈등이나 갈등 주체가 두드러지지는 않는 양상이다. 다만 해당 부지의 계획은 올해 마무리 되고, 2018년 착공해 2019년 완공할 예정인 만큼 앞으로 갈등이 심화될 가능성이 있다.

□ 토지매입비 및 개발재원 마련 어려움

춘천시 캠프페이지 사례에서 가장 큰 난관은 재원이다. 현재 미군공여구역법에 따라 공원, 도로, 하천의 경우 토지매입비의 60% 이상을 국비로 지원받을 수 있다. 춘천시도 해당 부지를 공원으로 조성하기로 계획하고, 위에 서술한 바와 같이 행정자치부는 국비 531억원의 토지매입비를 지원하였다.

춘천시는 토지매입비 1750억원을 5년간 균등분할 납입하였으며, 2016년 4월 매입비용을 완납하였다. 하지만 여전히 공원조성비 등 개발비용은 지자체 몫이며, 우선 땅을 확보하기 위해 공원 조성을 계획하였지만 이 때문에 오히려 민간투자 등 수요창출을 통한 효율적인 개발이나 공여지특별법 취지에 맞는 지역발전을 이끌기 어려운 상황에 놓이게 된다. 공원 조성비용은 1600억 규모로 추산되며, 부지 매입비용과 합산하면 3000억원 규모의 대형사업이 된다. 또한 연간 운영비로 120억 정도가 필요할 것으로 추정되고 있다. 따라서 이 부지 활용방안에 춘천시민과 시민단체들은 큰 관심을 가지고 목소리를 내고 있는 상황이다.

□ 부지활용 방안 도출의 어려움

캠프페이지 부지 활용방안에 대해서는 춘천시를 중심으로 논의가 진행되었다. 2007년에는 강원개발공사가 춘천시를 대상으로 ‘G5프로젝트’라 불리는 5가지 개발사업 계획을 세우고, 이중 하나로 캠프 페이지 부지 복합 개발을 추진하였다. 그러나 시행자로 고려되었던 강원도개발공사의 경영악화로 사업추진이 무산되었다.

이후 춘천시는 2009년 수립된 ‘공여구역발전종합계획’에 따라 46%만 공원 등으로 개발하고 54%는 상업시설 등의 용도로 매각할 예정이었다. 하지만 2014년 캠프페이지 시민공원을 공약으로 내건 최동용 현 시장이 당선되면서 개발 계획이 전면 재검토됐다.

이후에도 2011년 시민토론회, 2015년 춘천신청사 이전 논의 등 공원, 상업, 문화기능 등 활용용도에 대한 다양한 논의들이 진행되었으나 최종 활용방안은 결정되지 못했다. 춘천시는 현재 시민 여가 공간과 도심 관광 거점을 겸한 복합공간으로 조성을 표방하고 있으며, 2016년 연말까지 주민설명회, 토론회, 행복도시 춘천만들기위원회 의견수렴, 시의회 의견수렴 등을 거쳐 기본계획을 확정할 예정이다. 또한 공원조성사업 실시설계를 추진할 예정이며, 여전히 부분적 개발에 대한 가능성은 고려 중이다.

(3) (구)부산중앙중학교

① 사업개요

부산중앙중학교 사례는 중앙중학교가 기장군으로 이전하면서 발생한 유휴부지를 부산광역시교육청이 수학과학체험관으로 운영하였던 사례이다.

표 4-9 부산 중앙중학교 부지 개요				
현황	시설유형	용도지역	도시계획시설	지목
	학교	일반상업지역	중학교	학교용지
관련 법 및 처분	관련법(소관부서)	관리처분방식	활용	활용방안
	폐교활용법(교육부)	자체활용	공공	궁리마루(수학과학체험관)

출처 : 저자 작성

2004년 부산과학기술협의회 창립, 2005년 부산시 ‘과학문화도시’ 선포를 계기로 과학에 대한 부산시의 관심이 높아져 있던 중, 부산시는 과학관 건립을 추진하고 있었고 2006년 ‘동남권 국립과학관 건립 100만명 서명운동’ 등으로 여론을 확산해 나갔다. 이러한 중에 부산교육청과 부산과학기술협의회는 유휴부지를 국립부산과학관의 대체시설이자 시범운영기관인 수학과학체험관 궁리마루로 활용하였다. 규모는 전체면적으로 14,273㎡였고, 조성기간은 2011년 7월부터 2012년 3월까지였다. 2012년 3월부터 2015년 8월까지 운영되었으며, 2015년 12월 국립부산과학관이 개관함에 따라 다시 유휴화되었다. 2016년 9월부터는 부산문화재단이 위탁 운영하는 청소년복합문화센터 ‘놀이마루’로 운영되고 있다²¹⁾.

21) 부산과학기술협의회 홈페이지 (http://fobst.org/02_business/06business03.htm) [2016.11.21. 접속]
 부산과학기술협의회. 2015. 궁리마루 운영현황. p1
 중앙일보, ‘부산 청소년복합문화센터 ‘놀이마루’ 개관’. 2016년 9월 28일 기사

표 4-10 **공리마루 연혁**

연혁	내용
2003년	중앙중학교 이전
2004년 3월 31일	부산과학기술협의회 창립
2005년 3월 7일	'과학문화도시-부산' 협약 및 선포(광역시치단체 유일)
2006년 7월	부산상공회의소, 부산과학기술협의회, 자원봉사단 등이 주도하여 동남권 국립과학관 건립 100만 명 서명운동 (114만 6522명) 동남권 국립부산과학관 건립 국회 청원
2008년 8월	전국 최우수 생활과학교실 선정(한국과학창의재단)
2010년 12월	대한민국 과학문화상 수상(한국과학창의재단)
2011년 7월	수학과학창의체험관 설치 및 운영에 관한 MOU 체결 (부산광역시교육청-부산과학기술협의회)
2012년 3월 23일	수학과학창의체험관 공리마루 시범운영 (동남권 국립부산과학관 대체시설)
2012년 4월 3일	수학과학창의체험관 공리마루 정식개관
2013년 5월	국립부산과학관 건립 기공식
2015년 8월 28일	수학과학창의체험관 공리마루 폐관
2015년 12월	국립부산과학관 개관(공리마루 프로그램 이관)
2016년 9월 1일	청소년복합문화센터 '놀이마루' 개원

출처 : 부산과학기술협의회 홈페이지 (http://fobst.org/02_business/06business03.htm) [2016.11.21. 접속]
 경상남도 남해군. 2012. 상주면 종합 발전계획 수립 용역, p.125.
 연합뉴스, '3년간 47만명 다녀간 수학과학체험관 공리마루 문닫아'. 2015년 8월 27일 기사

그림 4-7 **중앙중학교 부지 위치도**

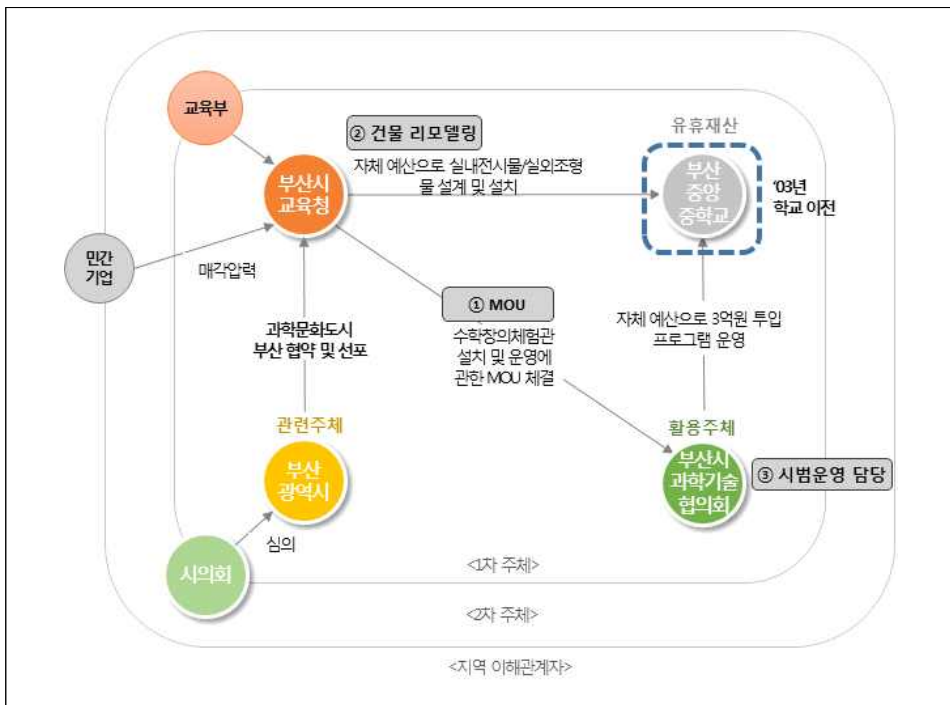


출처 : 네이버 지도 중앙중학교 일대(<http://naver.me/xUKy4br3>) [2016.11.29. 접속] 위에 표시

② 주요 주체와 이해관계도

소유 주체는 부산광역시교육청이며, 활용계획 주체는 부산광역시교육청이다. 실질적인 활용 및 운영주체는 부산과학기술협회(MOU 체결)였으며, 기타 주체로 심의 및 후원을 하는 부산광역시가 있었다. 이 사례에서는 소유주체와 계획주체가 부산시교육청으로 동일하며, 활용주체인 부산과학기술협회가 적극적으로 운영에 참여하고, 부산광역시가 후원을 담당하였다.

그림 4-8 부산 중앙중학교 유류재산 관련 이해관계도



출처 : 부산과학기술협회의 홈페이지 (http://fobst.org/02_business/06business03.htm) [2016.11.21. 접속]

부산과학기술협의회. '서면 중앙중학교에 수학과학체험관 운영'. 2011년 12월 7일 보도자료

부산과학기술협의회. 2015. 공리마루 운영현황. p1을 바탕으로 정리

③ 주요 갈등과 협력 방안 모색

해당 부지는 계획 내용에 대한 이해관계 차이만 약간 있었을 뿐 갈등이 거의 존재하지 않는 사례이다. 가장 큰 이유는 활용에 대한 부산시교육청의 의지였다. 해당 부지는

부산 서면의 중심지로 토지이용가치가 높은 곳이며, 민간기업의 매각 요청도 많았다. 만약 부산시교육청이 매입을 원하는 민간기업에게 해당 부지를 매각했다면 이처럼 공공 목적으로 성공적인 사례가 나오지 않았을 것이다. 서울시 사례와 마찬가지로 부산시교육청의 의지와 선도적인 역할이 있었고, 이미 과학체험에 관심을 많이 가지고 운영 역량을 가진 부산과학기술협회의 협력이 주요 성공 원인이었다. 먼저 부산광역시교육청은 2012년 3월부터 2015년 8월까지 3년 6개월 동안 부산진구 전포동 옛 중앙중학교 건물을 개보수하였다. 운영주체인 부산과학기술협회는 자체예산 3억여 원을 투입하고, 부산시와 부산과학기술협회의 최고기술경영자(CTO)평의회에서 궁리마루를 후원하였다.

④ 사업 효과

궁리마루는 전국 유일의 수학·과학 동시 체험장으로 학생들이 직접 만지고, 석박사급 전문강사 및 과학해설사가 직접 설명하는 형식의 호응도 높은 수업을 운영해왔으며, 저비용 고효율' 과학관 모델로 국내외에 널리 소개되었다. 궁리마루에는 이공계 석·박사급 연구원 및 전문 강사 40명과 수년간 학생지도 경력을 가진 과학문화해설사 130여명이 학생들을 20명 이내로 나눠 직접 지도하였다.

이처럼 성황리에 운영되던 궁리마루는 2015년 10월 국립부산과학관이 개관함에 따라 2015년 8월 운영을 마무리 하고, 프로그램은 과학관으로 이전되었다. 3년 6개월간 유료관람객 226,673명, 주말 무료 체험프로그램 62,045명, 무료 과학체험행사 185,800명 등 모두 474,518명이 다녀갈 정도로 인기를 모았으며, 19개국 248명, 국내 56개 기관단체 920명 등 국내외 과학교육 및 과학관 관계자 1,168명이 벤치마킹을 위해 궁리마루를 다녀갔다. 이후 2016년 부산시교육청은 궁리마루 건물을 리모델링하여 청소년 직업·문화체험을 위한 청소년복합문화센터 '놀이마루'로 조성하였고, 부산문화재단이 위탁운영중이다.

2) 기능이전형 사례

(1) 인천 내항

① 사업개요

인천 내항은 지역주민의 먼지·소음 제거 민원('07~)과 국토해양부 항만기능 재배치 계획('12)에 의해 2013년부터 부분적 기능폐쇄를 시작하면서 유희화 된 부지이다. 위치는 인천광역시 중구 북성동, 신포동 일원이며, 면적은 286,395㎡(1.8부두)이고, 경제기반형 사업에 해당하는 부지는 3.9㎢이다. 이 부지는 개발을 위해 2015년과 2016년 2차례 공모를 진행하였지만 민간 자본 투자 유치에 실패하였다. 이후 인천시는 2016년 경제기반형 도시재생사업을 통해 인천역-인천내항 연결을 통한 창조경제거점을 육성하는 사업을 진행하고 있다.

표 4-11 인천 내항 부지 개요

현황	시설유형	용도지역	도시계획시설	지목
	항만	준공업지역	항만	잡종지
관련 법 및 처분	관련법(소관부서)	관리처분방식	활용	활용방안
	항만법(해수부) 도시재생법(국토부)	매각(보조)	공공+수익	

출처 : 저자 작성

그림 4-9 인천 경제기반형 도시재생사업 대상지와 인천 내항



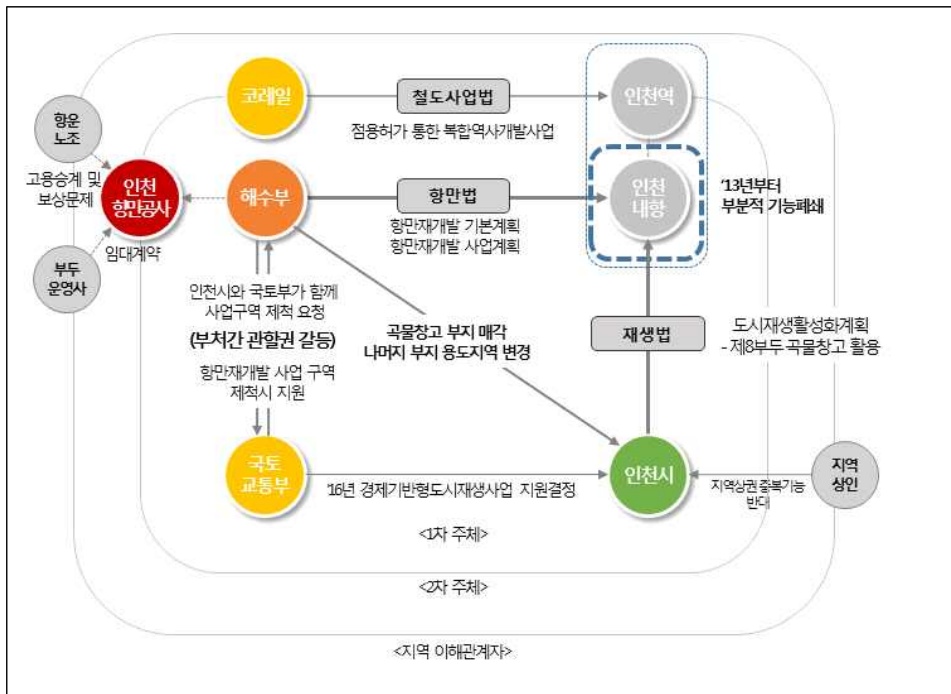
출처 : 인천시. 2016. 인천 경제기반형 도시재생 일반사업 관문심사 자료, p2 위에 재작성
 조상운. 2016. 인천 개항창조도시 재생사업 설명자료, p20.
 인천시. 2016. 인천 경제기반형 도시재생 일반사업 관문심사 자료, p16

② 주요 주체 및 이해관계도

인천내항과 관련하여 주요 주체를 분석 틀에 따라 4가지로 나누어 보면 소유주체는 인천항만공사이며, 이중 일부는 인천시에게 소유권이 이전될 예정이다. 활용주체는 인천시, 계획주체는 해수수산부이다. 마지막으로 이 사업을 도시재생사업으로 추진함에 따라 국토부가 관련주체가 되었다.

주요 이해관계도는 아래와 같다. 해당 부지는 원래 법대로 한다면 해수부가 계획주체, 소유주체는 임대계약을 맺은 인천항만공사로 항만 재개발 사업으로 진행하면 된다. 그러나 부지가 재개발을 앞둔 인천역과 인접해 있고 잠재력이 높아 인천시는 항만공사나 해수부에 계획을 맡겨 놓지 않고 인근 지역과 연계될 수 있는 개발을 구상하였고, 국토교통부가 진행하는 도시재생사업에 지원하여 해당 부지에 대한 새로운 계획을 세우게 되었다.

그림 4-10 인천 내항 이해관계도



출처 : 인천시. 2016. 인천 경제기반형 도시재생 일반사업 관문심사 자료, p27~31 등을 바탕으로 정리

③ 주요 갈등과 협력방안 모색

인천 내항 부지에서 주요 갈등은 관할권 갈등이며, 이에 관련하여 관리처분 갈등, 계획 내용 갈등이 발생하고 있다. 갈등 수준은 강으로 정의했다. 해당 부지에서는 해수부와 국토교통부 사이에 관할권 싸움이 벌어지고 있다. 현재 인천내항은 전체가 해수부의 관할권 안에 있는데, 인천시가 도시재생사업을 신청하면서 구역 내 일부 부지에 국토부의 자금 지원이 들어가게 되었다. 국토부는 해수부가 지원하는 부지에 이중 예산 지원을 꺼리고 있고, 이를 방지하기 위해 인천시와 국토부가 해수부에 함께 사업구역제척 및 부지 매각을 요구하고 있다.

(2) 대전 충남도청 종전부지

① 사업개요

대전광역시 중구 도심에 있던 충남도청과 충남경찰이 2012년 내포 신도시로 이전함에 따라 종전부지가 발생하였다. 이전 후 옛 충남도청 건물은 충남도청이 소유하고 있으며, 옛 충남경찰청사 건물은 경찰청이 소유하고 있다. 부지 면적은 총 37,778㎡로 도청이 25,456㎡, 경찰청이 12,322㎡이다. 충남도청과 충남도경 부지는 인접해 있으며 각각 다른 법과 이해관계자를 가지고 있다. 대전시는 두 부지가 대전역과 가깝고 중구의 한가운데에 위치한 땅이라 도시활성화에 중요한 역할을 한다고 보고 자체적으로 계획을 세워 활용하고자 한다.

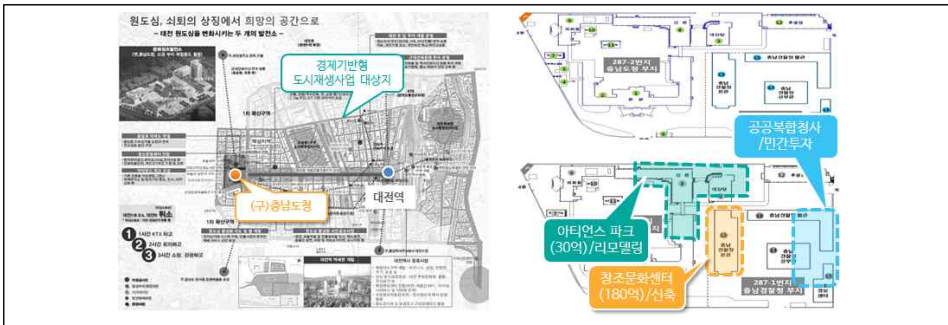
현재 구 충남도청 건물은 근현대사전시관(본관), 대전발전연구원, 대전평생교육진흥원, 시민대학, 도시재생지원센터 등으로 활용되고 있으며, 경찰청사는 이용되지 않고 방치된 상태이다. 한편 도청본관은 국가등록 문화재 제18호로 지정(2002. 5. 30.)되었다.

표 4-12 대전 충남도청 종전부지 개요

현황	시설유형	용도지역	도시계획시설	지목
	공공기관	일반상업지역	-	대
관련 법 및 처분	관련법(소관부서)	관리처분방식	활용	활용방안
	도청이전법(기재부)도시재생법(국토부)	무상양여/대부	공공+수익	-

출처 : 저자 작성

그림 4-11 충남도청 종전부지 현황

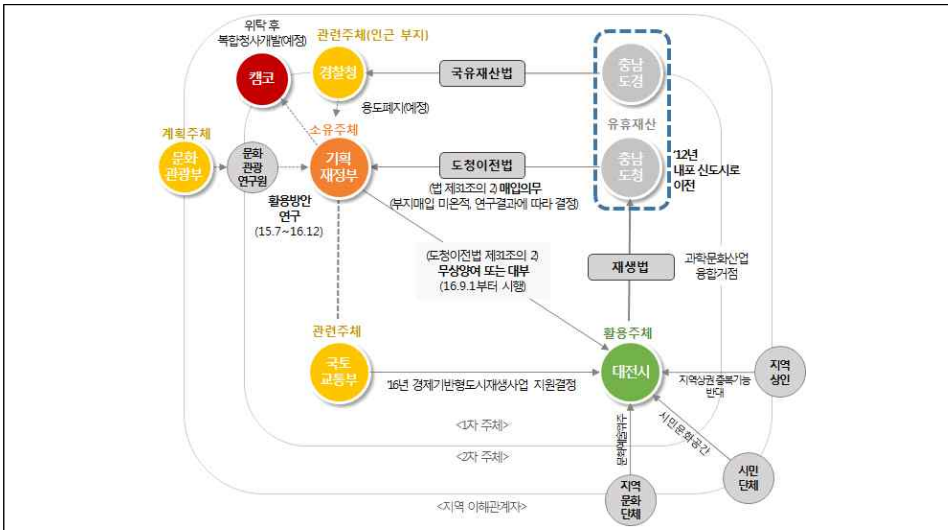


출처 : 대전광역시. 2015, 대전 경제기반형 사업구상서, p33.

② 주요 주체와 이해관계도

충남도청 부지와 관련해서 주요 주체를 분석 틀에 따라 4가지로 나누어 보면 소유주체는 충남도청이며 앞으로 기재부가 해당 부지를 매입할 예정이다. 활용주체는 대전시, 계획주체는 문화체육관광부와 문화관광연구원, 관련주체로는 국토부가 있다.

그림 4-12 대전 충남도청 종전부지 활용 관련 이해관계도



출처 : 대전시. 2015. 대전 경제기반형 도시재생사업 공모제안서./박소영 · 이왕건. 2016. 도시공간구조를 고려한 이전적지의 효율적 활용기법 개발(Ⅱ)(도시재생실증연구 총서 28), 국토연구원/ 문광연 담당자 인터뷰, 대전지방 경찰청 담당자 인터뷰, 지자체 홈페이지, 관련 지역신문 기사 등을 바탕으로 정리

표 4-13 충남도청 종전부지 활용에 대한 주체별 입장

주체	입장
기획재정부	○ 재산의 관리처분과 관련하여 도청이전특별법은 국가에서 재산을 매입하고, 광역지자체에 무상양여 또는 대부할 수 있도록 하고 있음 ○ 기획재정부는 여전히 도청부지의 국가매입에 대해 부정적인 시각²²⁾ ○ 현재 문화관광부에서 수행하고 있는 연구결과가 나온 이후로 조치를 잠정 연기
문화관광부	○ 문광부는 도청이전법에 따른 청사활용의 주무부처는 아니지만, 청사의 문화재적 가치, 대선 공약²³⁾ 등의 이유로 사실상 주무부처 역할을 수행 ○ 활용방안 마련은 현재 문광부와 대전시가 각각 방안을 모색 - 문광부의 위탁을 받아 연구를 수행 중인 문화관광연구원에서는 도청과 경찰청이 단지 내에 함께 있는 유일한 사례로서, 전체 건물군이 문화재적 가치가 있다고 보고, 공간적 질서는 보전하면서 활용방안을 모색해야 한다는 기본 원칙에서 연구를 진행²⁴⁾ - 연접 군부대 및 사유지까지 매입해야 하는 필요성 및 당위성에 대하여 부정적 시각 - 주변지역을 통합한 개발의 주체가기 보다 단일부지 소유자로서 재매각을 원하는 입장
대전지방경찰청	○ 대전 지방경찰청은 대전 중부경찰서가 협소하여 충남도경 부지로 이전을 희망 ○ 한국자산관리공사의 사전검토결과와 재정건전성을 확보하면서 필요한 시설을 공급하기 위하여 공공복합청사로 개발할 것을 기재부에 건의함 ○ 국가 재정건전성을 위한 공공복합청사 개발은 보전적 활용이라는 문광부의 입장과 상반된 것으로 향후 조정 필요
대전시	○ 기재부의 매입이 지연됨에 따라 대전시는 충남도청으로부터 부지를 대부받아 다양한 용도로 활용 ○ 대전시는 도시재생의 관점에서 문화재인 도청 본관 등 일부 건물을 제외한 나머지 건물은 증·개축하여 적극 활용한다는 입장 ○ 해당 부지를 국토부의 도시재생사업의 주요 대상으로 포함하여 사업지원
충남도청	○ 대전시는 대전시가 직접 쓰는 것뿐만 아니라 시민대학 등 비영리 공익사업용에 대하여도 무상대부를 요구했지만, 충청남도도는 행정에서 직접 활용하는 것만을 면제의 대상으로 보고 대부로 산정 - 대전시는 매년 시민대학 운영비용 외 연간 10억원 상당의 대부로(2015년 기준)를 지급
국토부	○ 도시재생 특별법에 의한 마중물 지원 - 대전시는 도시재생특별법에 의한 경제기반형 도시재생사업의 거점으로 충남도청과 도경부지를 창조문화센터, 아티언스 파크 조성 등으로 활용하는 방안을 제안 - 2016년 4월 국토교통부에서 국가 마중물 지원을 결정 - 소관부처의 활용방안과 관리처분 방안이 결정되지 않은 상황에서 시의 입장에 따라 타부처의 사업이 결정

출처 : 저자 작성

22) 금강일보. '옛 충남도청 부지 매입 손 놓은 정부'. 2016년 5월 29일 기사

23) (이명박 후보 공약) 문화예술 백화점 및 근현대역사전시관, 1조 300억 투입 계획 제시,
(박근혜 후보 공약) : 문화예술복합단지 조성

③ 주요 갈등과 협력방안 모색

대전 충남도청 종전부지 사례에서 주요 갈등은 관할권 갈등이며, 관리처분 갈등, 계획내용 갈등도 발생하고 있다. 갈등 수준은 강이다. 이러한 갈등이 발생하는 원인은 하나의 부지를 두고 여러 계획 수립주체들이 존재하기 때문이다. 현재 여러 계획 수립 주체들은 개별로 자기주장을 하고 있고, 의견을 타협할 장은 존재하지 않고 있어 협상이 전혀 이루어지지 않고 있는 상황이다.

□ 계획 수립 주체의 다원화와 대립

충남도청은 도청이전법, 충남도경은 국유재산법에 의해 처분을 결정하도록 하고 있으며, 이에 따라 이해관계가 더욱 복잡해지고 있다. 청사의 문화재적 가치, 대통령 공약 사항 등의 이유로 문광부가 사실상 주무부처 역할을 수행하며, 문화관광연구원이 활용계획을 수립하고 있다. 문광부와 문화관광연구원은 해당 부지를 보전하면서 활용한다는 원칙을 가지고 있다. 대전시는 충남도청으로 부지를 대부분아 활용중이며, 국토부의 도시재생사업과 연계하여 해당 부지를 도시재생의 중심축으로 활용하고자 하고 있다. 대전지방경찰청은 대전 중부경찰서를 충남도경 부지로 이전하기 희망하며, 해당 부지를 공공복합청사로 개발하여 입주하고자 한다.

이처럼 활용과 관련해서 책임 있는 주체가 결정되지 않은 상태에서 용역을 수행함에 따라 별도로 활용방안을 모색하는 지자체와 끊임없는 갈등이 초래되었다. 이해관계를 단명하게 하고 실행을 담보하기 위해서는 국가에서 활용방안을 제시하고자 할 경우 계획을 수립하고 협의조정까지 추진 할 기관을 미리 선정 후 계획을 수립하거나, 그렇지 않을 경우 지자체가 활용방안을 제안하고 기재부에서 심의하고 협의·조정하는 방식으로 전환하는 것이 필요하다.

□ 해당 부지의 매입 및 대부에 관한 기재부, 충남도청, 대전시와의 갈등

대전시는 국가가 도청 종전부지를 매입해서 무상양여 또는 대부하기를 바라고 있다. 기재부는 법이 제정되었음에도 불구하고 여전히 매입에 대하여 부정적인 입장이다. 이 전기관인 충청남도도 마찬가지로 이전에 따른 비용 문제로 인하여 처분되지 않은 재산을 무상으로 대부하는 것에 대하여 소극적 입장을 취하고 있다.

24) 충남도청사 활용방안 연구 : (기간) 15.7~16.12 (범위) 충남도청사 이전부지(도경부지 포함) 및 주변지역

(3) 광주 군공항

① 사업개요

광주 군공항은 전투기 소음으로 인한 집단소송 증가와 정주환경 악화, 군 훈련기 추락 등 안전문제로 이전이 건의되었고, 국방부에서 적정판정을 내렸지만 이전부지 선정에 진통을 겪고 있다. 현재 이전부지 선정은 2017년 예정이며, 신군공항 건설은 2022년, 종전부지 개발은 2025년으로 예정되어 있다.

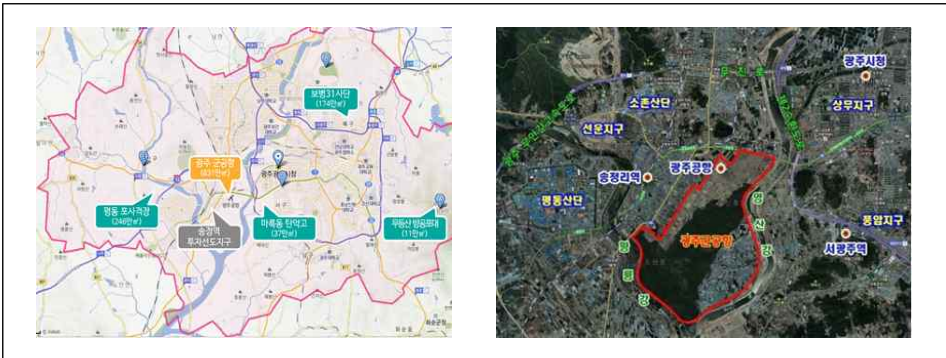
위치는 광주광역시 광산구 도호동, 신촌동 일원이며, 면적은 832만㎡이다. 종전 부지는 호남권 비즈니스 허브, 복합상업도시로 특화, 고품격 주거단지와 친환경 수변도시 조성(5.6조원 규모)으로 개발이 예정되어 있다.

표 4-14 광주 군공항 부지 개요

현황	시설유형	용도지역	도시계획시설	지목
	군사시설	자연녹지지역	공항	잡종지
관련 법 및 처분	관련법(소관부서)	관리처분방식	활용	활용방안
	군공항이전법(국방부)	기부대양여	공공+수익	

출처 : 저자 작성

그림 4-13 광주 군공항 주변 현황



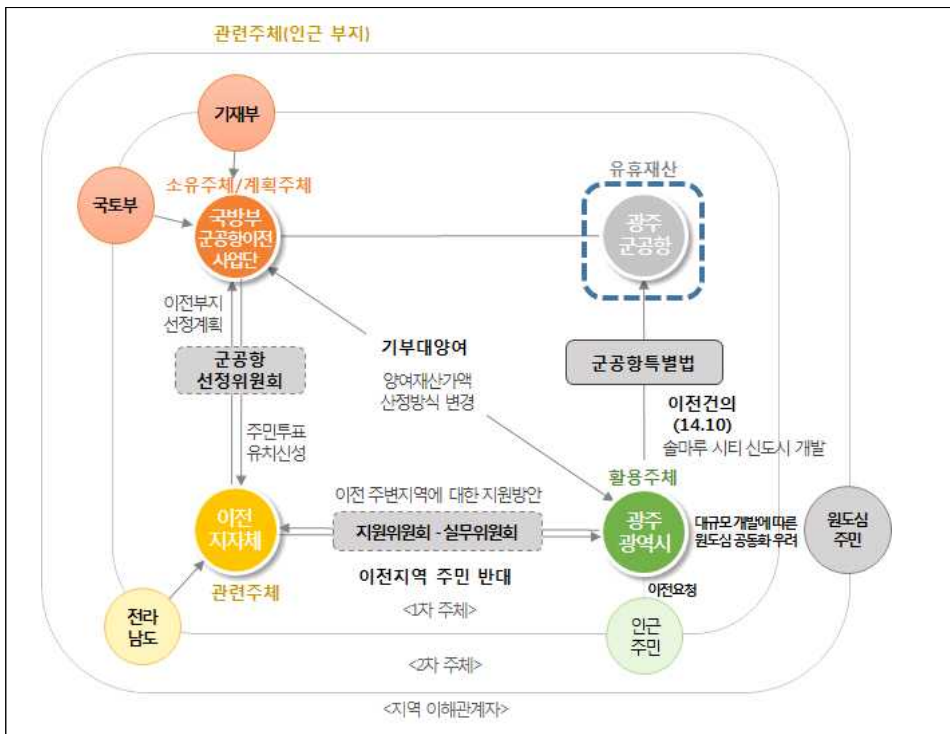
출처 : 다음 지도 광주시(<http://dmaps.kr/3eygg>) [2016.5.17. 접속] 위에 작성

광주 군공항 이전을 위한 범시민추진위원회(2014) 광주 군 공항 이전을 위한 아이디어 공모 참고자료

② 주요 주체와 이해관계도

광주 군공항과 관련해서 주요 주체를 분석 틀에 따라 4가지로 나누어 보면 소유주체와 계획주체는 국방부, 활용주체는 광주광역시, 관련주체로는 이전부지 지자체가 있다. 주요 이해관계도는 아래와 같다. 이 사업은 기본적으로 기부대양여 방식으로 이루어지기 때문에 활용 주체는 이전 부지에 대체 공항을 조성하고 이전 주변지역에 대한 지원을 할 만큼 충분한 자금을 종전부지 개발로 얻어야 한다.

그림 4-14 광주 군공항 활용 관련 이해관계도



출처 : 광주광역시, 2016. 광주군공항 이전건의서 평가자료를 바탕으로 저자 작성

③ 주요 갈등과 협력방안 모색

주요 갈등은 관리처분에 대한 갈등이다. 그러나 군공항 자체가 지역 내에서 민원이 제기되어 이전하게 되고, 이전지역으로 선정된 지역이 크게 반발함에 따라 지역간 갈등, 님비현상으로 발전되고 있다.

(4) 부천 오정동 군부대

① 사업개요

부천 오정동 군부대는 1175 공병단 본부로, 군부대 주변지역은 70~80년대에 활발하게 도시화된 지역으로 군부대의 이전을 통해 효율적인 토지 이용 및 생활환경을 개선하려는 목적으로 이전이 결정되었다.

주변에는 군부대 주변 주거 등 주민생활 공간이 입지해 있다. 위치는 부천시 오정구 오정동 629번지 일원이며, 면적은 562,273㎡ (군부대 328,334㎡, 주변 자연녹지지역 233,939㎡)이다. 지역 지구는 자연녹지지역, 최고고도지구, 시가화예정용지(주거)로 되어 있다.

표 4-15 부천 오정동 군부대 부지 개요

현황	시설유형	용도지역	도시계획시설	지목
	군사시설	자연녹지지역	-	집중지
관련 법 및 처분	관련법(소관부서)	관리처분방식	활용	활용방안
	국방시설사업법(국방부)	기부대양여	공공+수익	-

출처 : 저자 작성

그림 4-15 오정동 군부대 주변 현황

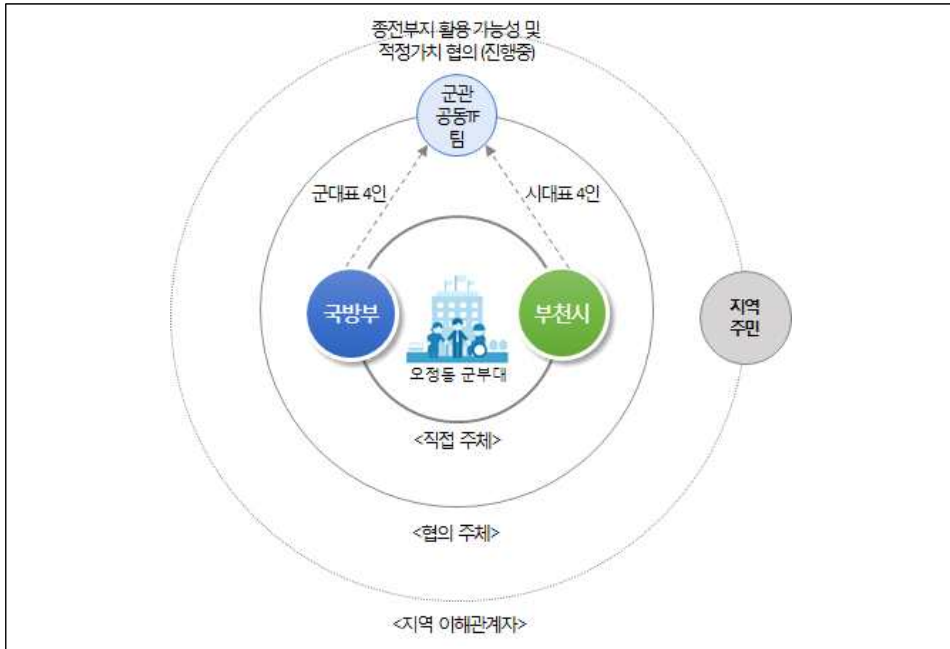


출처 : 부천시청 홈페이지(<http://www.bucheon.go.kr/site/homepage/menu/viewMenu?menuid=017002012>)
[2016.8.21. 접속]

② 주요 주체와 이해관계도

부천 오정동 군부대 사례에서 주요 주체를 분석 틀에 따라 4가지로 나누어 보면 소유 주체는 국방부, 활용주체는 부천시, 계획주체는 국방부와 부천시 양자가 꾸린 군관 공동TF팀이며, 관련주체는 없다.

그림 4-16 오정동 군부대 이전 사업 관련 이해관계도



출처 : 부천시 내부자료. 2016. 오정동군부대 이전사업 현황을 바탕으로 정리

③ 주요 갈등과 협력방안 모색

□ 종전부지 토지의 적정가치 평가

종전부지(국유재산)의 활용에 대한 구상을 가지고 이에 따른 토지의 적정가치에 대한 협의를 진행하고 있다. 지금껏 국방부는 자연녹지 상태(도시관리계획 수립 전)에서 종전부지를 양여해왔으나 국유재산의 적정가치 확보에 대한 필요성을 인식하고 오정동 군부대 이전을 시범사례로 선정하여 토지의 가치에 대한 지자체와의 협의 과정을 최초로 TF를 구성해서 추진 중이다.

□ 활용 계획에 관한 TF 운영

국방부 부지개발팀은 종전부지의 개발가능성과 활용에 대한 검토를 담당한다. TF 팀에서는 부지개발팀과 부천시가 각각 종전부지에 대한 활용 밑그림에 대한 용역을 발주하고, 7차례 이상 논의를 진행하였다. 또한 이를 바탕으로 종전부지를 도시관리계획 수립 이후 가치평가하자는 내용을 골지로 기부대양여 훈령 등 관련 법령의 개정을 함께 검토 중이다. 부천시는 군부대 이전을 성사시키기 위해 교외에 이전부지 제공 등 군의 요구를 대폭 수용하였다.

표 4-16 부천 오정동 군부대 연혁

연혁	내용
1953년	미군부대가 조성·운용
1990년대 초	한국군이 넘겨받아 운용
1970~80년대	부대 주변의 활발한 도시화로 군부대가 주거지에 둘러싸이게 되고, 야간훈련 시 광음 등으로 지속적인 부대이전 민원 지속
2009년 11월 15일	3군-도 공동연구 협약 체결
2013년 12월 20일	군부대 이전관련 주민건의(서명부, 1,680명)
2014년 9월 25일	군관정책협의회 개최
2014년 11월 7일	2030 부천 도시기본계획 승인 군부대 지역을 포함한 56만㎡ 시가화 예정용지로 고시
2015년 8월 18일	국방부 실무회의 개최
2015년 11월	군·관 공동 TF팀(국방부 4명, 부천시 4명)을 구성하여 논의 진행 중
2016년	사전 행정절차 이행 및 단계별 사업추진

출처 : 저자 작성

(5) (구)원주여자고등학교 종전부지

① 사업개요

원주여고가 원주시 반곡동의 강원혁신도시로 이전(2013년 7월)함에 따라, 기존부지가 강원도 교육청 소유의 유휴부지로 남게 되었다. 전체 부지는 29,660㎡로 이중 학교 건물 면적은 11,256.64㎡로 총 7동의 개별 건물로 이루어져 있다. 이 부지는 이전 후 미활용 방치에 따라 쓰레기 무단 투기장, 청소년 탈선 장소 등으로 악용되고, 주변 경관 훼손, 화재 위험 등의 문제가 상존하였으며 주변상권이 붕괴하는 등 방치 문제가 발생하였다. 이에 따라 2014년 지방선거에서 도지사가 원주여고부지의 복합문화커뮤니티센터 조성 공약을 제시하였다.

표 4-17 원주여고 종전부지 개요

현황	시설유형	용도지역	도시계획시설	지목
	학교	제1종 일반주거지역	고등학교	학교용지
관련 법 및 처분	관련법(소관부서)	관리처분방식	활용	활용방안
	폐교활용법(교육부)	교환	공공	-

출처 : 저자 작성

그림 4-17 원주여고 이전적지 위치 및 전경

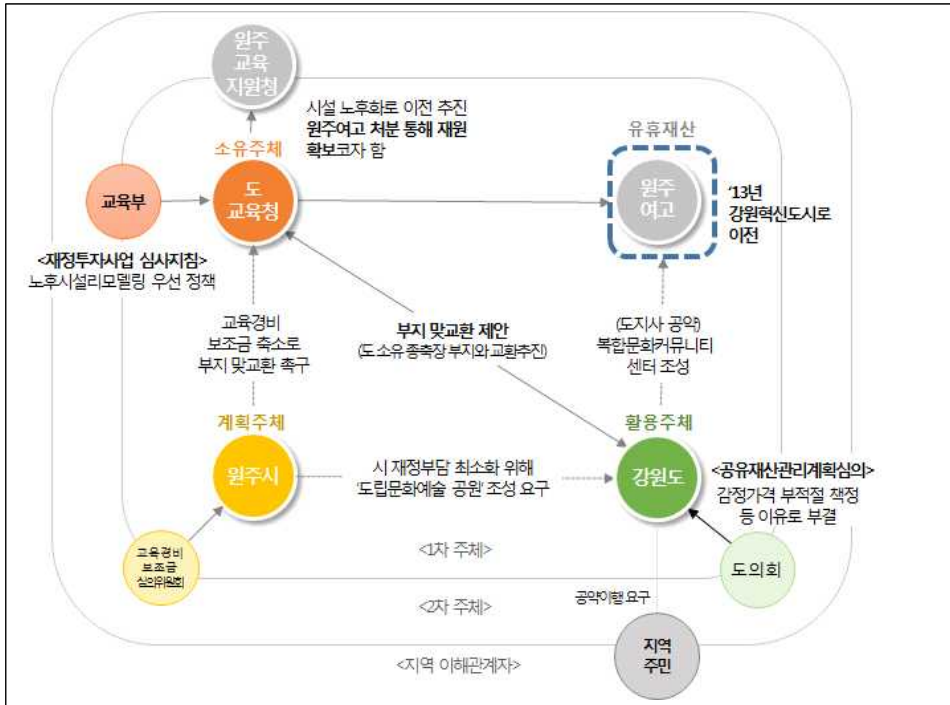


출처 : 박소영 · 이왕건. 2016. 도시공간구조를 고려한 이전적지의 효율적 활용기법 개발(Ⅱ)(도시재생실증연구 총서 28.), 국토연구원. p52.

② 주요 주체와 이해관계도

원주여고와 관련하여 주요 주체를 분석 틀에 따라 4가지로 나누어 보면 소유주체는 원주교육지원청, 강원도교육청, 계획 주체/활용주체는 강원도, 관련주체로는 원주시와 강원도 의회가 있었다.

그림 4-18 원주여고 유휴재산 관련 이해관계도



출처 : 박소영 · 이왕건. 2016. 도시공간구조를 고려한 이전적지의 효율적 활용기법 개발(Ⅱ)(도시재생실증연구 총서 28.), 국토연구원을 바탕으로 작성

표 4-18 구 원주여고 부지 활용에 대한 주체별 입장

주체	입장
강원도	○ 최문순 도지사가 지역공약으로 구 원주여고 부지 종합문화센터 조성을 채택하였으나 도립/도비지원은 명시하지 않음
원주시	○ 구 원주여고를 도교육청으로부터 매입해 문화커뮤니티센터 조성을 원함 시 재정부담 완화차원에서 강원도에 도립문화예술공원 조성을 건의하기도 함 - 주요 도입기능은 공연장, 창작실, 문화아카데미, 생활예체능실, 청소년문화센터, 작가전용 레지던스 및 게스트하우스 등 ○ 교육경비보조금 심의위원회를 열어 원주교육지원청에 지원할 보조금을 지방세 10%에서 7% 규모로 낮추기로 결정하면서 원주시와 강원도교육청의 재협의를 추진되었으며, 이에 따라 부지 맞교환에 대한 원주시와 강원도교육청의 협력을 합의하게 됨
원주교육지원청	○ 원주여고 이전적지 매각을 통해 청사 신축이전을 계획함 ○ 원주여고 이전적지와 도유지 교환을 위해서는 청사이전계획에 대한 교육부 승인이 필요한 상황임
강원도교육청	○ 현 부지 소유주체로 교육부의 리모델링 우선하는 교육부의 재정투자사업 심사지침상 부지 맞교환 거부하였으나, 원주시의 재정보조 삭감 결정에 따라 부지교환에 협력하기로 결정함
교육부	○ 교육부는 원주교육지원청 이전 계획에 대한 승인 권한을 가지고 있음

출처 : 박소영 · 이왕건. 2016. 도시공간구조를 고려한 이전적지의 효율적 활용기법 개발(Ⅱ)(도시재생실증연구 총서 28.), 국토연구원을 바탕으로 작성

③ 주요 갈등과 협력방안 모색

원주여고의 주요 갈등은 관리처분 갈등과 계획 내용 갈등이다. 갈등 수준은 중으로 평가하였다.

□ 강원도의 토지 맞교환 추진

원주교육지원청은 원주여고 이전적지 매각을 통해 청사 신축이전을 계획하고 있다. 그러나 강원도는 재정절감을 위하여 원주여고를 매입하기 하지 않고, 강원도 소유의 (구)종축장 부지와 도 교육청 소유의 (구)원주여고 부지의 교환을 추진하였다. 도 교육청은 초기 리모델링을 우선하는 교육부 재정투자심사 지침을 근거로 부지 맞교환을 거부했으나, 원주시의 교육경비보조금 축소 통보에 따라 부지교환 합의를 결정하게 되었다. 부지 맞교환을 위한 공유재산 관리계획에 관한 강원도의회는 심의에서 부지 맞교환에는 근본적으로 찬성하나, 감정가격 부적절 책정, 원주교육지원청 이전계획 미수립의 이유로 맞교환을 부결시켰다. 현재는 부지에 대한 사용권 확보가 되지 않으면서 사업의 진행도 더 이상 되고 있지 않은 상황이다.

(6) 서울 광진구 우정사업정보센터 종전부지²⁵⁾

① 사업개요

우정사업정보센터는 혁신도시법에 의해 2013년 3월 서울 광진구에서 전남 나주로 이전하였다. 이전 시 매입기관은 한국 자산관리공사이며, 매입금액은 1,673 억원이었다. 위치는 서울시 광진구 자양로이며, 부지면적은 29,026㎡, 건물면적은 19,538㎡(지하 1층, 지상 3층)이다.

주변 환경은 군부대(서울동부지역 북한강 축선 대공방어를 위한 지휘통제 담당 부대)²⁶⁾와 사유지(다세대주택)가 연접해 있으며, 서울동부지방 검찰청 이전부지 등 주변 토지 개발 잠재력과 도시계획적 관리의 필요성이 높은 지역이다.

광진구는 동부지방법원과 동서울터미널 일대 358,340㎡를 재정비촉진지구로 지정하여 공원, 학교, 공공청사 등 첨단산업과 교통이 조화를 이루는 거점중심지로 조성할 계획을 가지고 있다. 해당 부지는 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」에 따라 수립된 구의·자양 재정비촉진계획에서 존치정비구역²⁷⁾으로 지정되어 있었는데('09.6), 재정비촉진구역²⁸⁾으로 변경하는 재정비촉진계획 변경용역을 수립('14.12 ~ '15.12, 광진구청)하였다.

그러나 현재 우정사업정보센터 매각을 통해 이전비용 마련을 꾀하는 국토부자산관리 공사와 해당 부지를 포함해 인근 지역의 통합적 개발을 바라는 광진구의 입장이 명확히 정리되지 않아 구체적인 활용계획 수립은 현실적으로 불가능(현재 개발보류 상태²⁹⁾)한 상태이다.

25) 국토교통부. 2015. 종전부동산 활용계획 수립연구(II) 중 우정사업정보센터 내용 참조(pp. 47~74)

26) 우정사업정보센터는 군사기지 및 군사시설 보호법, 군사기지 및 군사시설 보호구역 등 관리 훈령에 의해 대공방어 협조구역으로 지정(대공방어협조구역으로 지정 시 건축물의 건축, 공작물 설치에 대해 관계 행정기관이 허가나 처분을 할 경우 국방부장관 또는 관할부대장 등과 협의 필요. 특히, 행정관서 위탁고도 초과하는 건축행위 시 군부대와 사전협의)

27) 재정비촉진구역 지정요건에 해당되지 않으나 여건변화에 따라 재정비촉진사업의 필요성이 높을 것으로 예상되는 지역

28) 재정비촉진사업(주거환경개선사업, 도시환경정비사업, 도시개발사업 등)으로 결정된 구역

29) 해당부지를 매입의지가 있는 주체가 있을 경우 재매각하고 해당부지 개발방향 및 도입가능 재검토를 통하여 군부대 이전 등 재협의 하는 조건으로 개략적 활용계획을 수립하는 것으로 일단락(민간개발시 현실적으로 군부대 이전을 하지 않을 경우 재매각은 사실상 불가능한 상황)

표 4-19 서울 광진구 우정사업정보센터 종전부지 개요

현황	시설유형	용도지역	도시계획시설	지목
	공공기관	제1종 일반주거지역	기타공공 청사시설	대
관련 법 및 처분	관련법(소관부서)	관리처분방식	활용	활용방안
	혁신도시법(국토부) 도촉법(국토부)	매각	-	-

출처 : 저자 작성

그림 4-19 도시계획현황



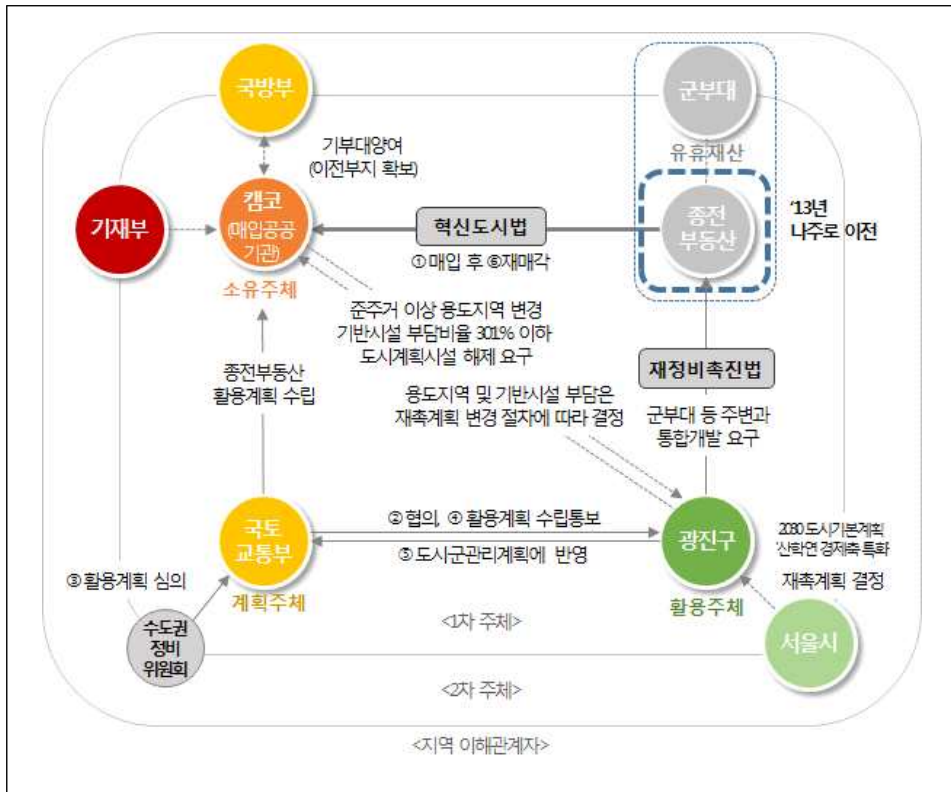
출처 : 국토교통부. 2015. 종전부동산 활용계획 수립연구(II), p48, p53

※ 구의·자양 재정비촉진계획(’09. 6) 주요내용 : 우정사업정보센터 일원을 자양 1 존치정비구역으로 지정하고 준주거지역으로 종상향시 기반시설 부담률 30.1%를 적용하는 것으로 검토하되 용도지역 등은 재정비촉진구역으로 변경시 재검토하여 결정

② 주요 주체와 이해관계도

우정사업정보센터 부지와 관련된 주요 주체를 분석 틀에 따라 4가지로 나누어 보면 소유주체는 기재부(캠코), 계획주체는 국토교통부, 관련주체로는 인근에 대형 부지를 소유한 군부대, 관리계획 변경 허가와 관련된 광진구, 활용계획 심의와 관련된 서울시, 수도권정비위원회 등이 있다.

그림 4-20 서울 광진구 우정사업정보센터 종전부지 이해관계도



출처 : 서울시 관련 결재문서 및 보도자료, 광진구 관련 결재문서 및 보도자료, 지자체 홈페이지, 관련 지역신문기사 등을 바탕으로 정리

표 4-20 광진구 우정사업정보센터 종전부지 활용에 대한 주체별 입장

주체	입장
국토교통부	○ 이전비용 마련을 위한 종전부지 활용도 제고
자산관리공사	○ 종전부지 매입 후 재매각시 유리한 활용한 계획 수립(광진구 협의 필요) - 기존 재정비촉진계획에서 검토된 용도지역인 준주거 이상, 기반시설 부담비율 30.1% 이하로 재정비촉진계획 변경결정 필요 - 연접 군부대 및 사유지까지 매입해야 하는 필요성 및 당위성에 대하여 부정적 시각 - 주변지역을 통합한 개발의 주체가기 보다 단일부지 소유자로서 재매각을 원하는 입장
광진구청	○ 기 지정된 구의·자양재정비촉진계획에 따른 개발 전체 - 기본적으로 일자리가 창출되던 기존부지에서 해당기관이 이전 후 용도가 변경(특히, 사업성 확보 등을 위하여 주거용도 비중 증가)되는 것에 대한 부정적 입장 견지 ○ 용도지역 및 기반시설 부담사항은 재정비촉진계획 변경절차(주민공람, 공청회, 관계기관 협의 등)에 따라 결정할 사항 ○ 자산관리공사 등으로 하여금 연접 군부대 및 다세대주택까지 일괄 매입을 통한 종합적 개발계획 수립 요청
군부대	○ 향후 협의 건축물(지반+건축물+옥탑) 최고높이가 행정기관 위탁고도(해발 93m) 초과시 사업시행인가 전 재협의 필요 ○ 일대 전체 개발을 위하여 부대 이전시 수도권 동부지역 방공작전에 제한이 되지 않는 곳으로 부대 이전이 불가피하며 현 부대와 동일한 규모의 시설부지 및 대치시설 마련 필요(기부대양여 방식 전체) ³⁰⁾

출처 : 저자 작성

③ 주요 갈등과 협력방안 모색

우정정보센터는 도시계획 갈등을 중심으로 계획내용 갈등, 관할권 갈등이 모두 발생하는 갈등 수준이 강한 곳이다. 주요 이슈는 개발 및 활용에 대한 의견 대립이다.

□ 통합개발을 원하는 광진구와 유리한 재매각을 원하는 자산관리공사

광진구청은 자산관리공사에 부지 일대의 조화로운 개발을 위한 연접 군부대 및 사유지(다세대주택) 일괄매입을 요청하였고, 인근에 입지한 군부대의 이전도 함께 추진하고 있다. 군부대 이전을 위해서는 수도권 동부지역에 현재와 유사한 조건의 군부대 조성 부지 확보가 필요하다. 한편 해당 부지에는 공기관 지방이전에 따른 지역경제 침체 및 도심 공동화현상을 방지하기 위해 주거, 상업, 업무 등 도심활성화 기능이 필요하다.

계획 수립주체와 토지 매입주체인 자산관리공사는 이전비용 마련을 위해 재매각에 유리한 조치를 취하고자 하고 있다. 자산관리공사는 광진구청에 현재의 용도지역 상향

30) 대체부지 확보 불가능에 따른 부대 존치시 구의·자양재정비촉진지구가 주거·상업·업무시설이 복합된 개발지역이며 전체 사업대상구역 면적 중 군부대 면적비중이 높지 않으므로 정비계획수립시 군부대 지역을 포함하여 주변환경과 조화를 이룰 수 있도록 군부대시설 개선 후 현 지역에 존속하는 방안 고려 가능

과 기반시설 부담비율 완화 관련 도시관리계획 변경을 요청하였다.

□ 도시관리계획 변경은 기존 재정비촉진계획 상에서 논의

기존 재정비촉진계획에 따른 부지활용계획이 전제되어야 하며, 기존 재정비촉진계획에서 검토된 용도지역 이상, 기반시설 부담비율 인하 조건으로 재정비촉진계획 변경안을 준용하는 것을 전제로 활용계획 수립이 수립되어야 한다.

(7) 서울 산업연구원 종전부지

① 사업개요

혁신도시법에 따라 서울 홍릉단지 내 산업연구원 등 일부 국책연구기관이 세종시로 이전하여 31,532㎡의 종전부지가 발생하였다. 부지 면적은 31,532㎡(KISTI 부지 포함)이다.

표 4-21 서울 산업연구원 종전부지 개요				
현황	시설유형	용도지역	도시계획시설	지목
	공공기관	제1종 일반주거지역	연구시설	임야
관련 법 및 처분	관련법(소관부서)	관리처분방식	활용	활용방안
	혁신도시법(국토부)	자체활용	공공	문화창조 아카데미

출처 : 저자 작성

그림 4-21 서울 홍릉 산업연구원 부지 지도와 활용계획

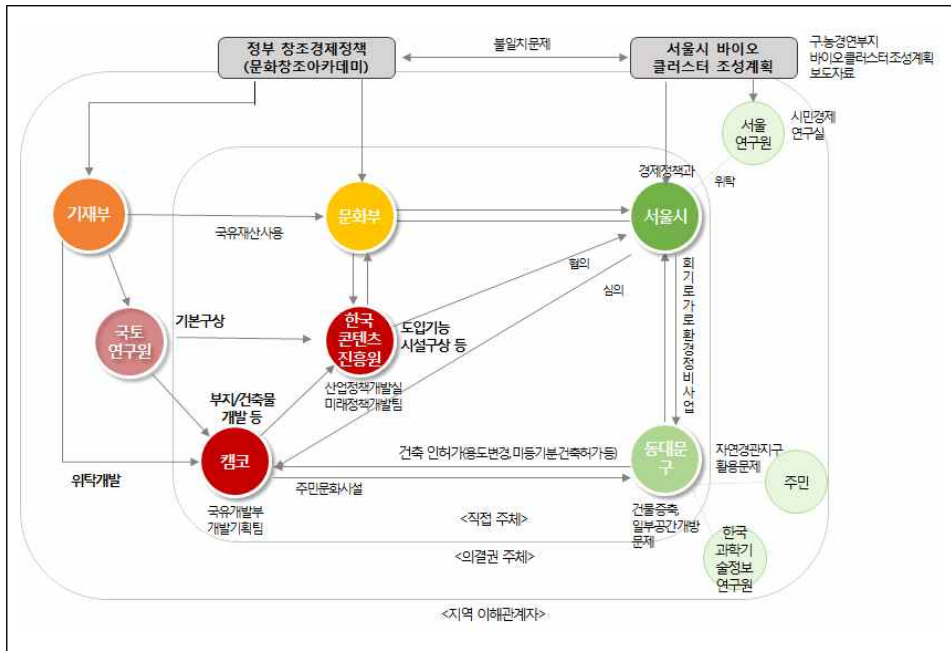


출처 : 네이버 지도 홍릉연구단지(<http://naver.me/GlqHJtID>) [2016.12.5. 접속]
 다음 지도 홍릉연구단지(<http://dmaps.kr/3eyi6>) [2016.12.5. 접속] 위에 직접 작성

② 주요 주체와 이해관계도

소유주체는 기재부(자산관리공사), 활용주체는 문화창조아카데미이다. 계획주체는 중앙정부에서는 기재부, 문화체육관광부, 국토연구원, 한국콘텐츠진흥원이, 지자체에서는 서울시, 동대문구, 서울연구원이 관여하였다. 해당 부지가 정부의 창조경제정책에 속함에 따라 계획의 중심 주체는 문화체육관광부였다.

그림 4-22 홍릉연구단지 산업연구원 종전부지 관련 이해관계도



출처 : 서울시. '홍릉 도시재생기반 바이오리로 R&D 거점으로 조성' 2015년 4월 1일 보도자료.

국무회의의 보고자료. '홍릉 글로벌 녹색성장단지 조성계획' 2012년 10월 2일

국회사무처. 제19대국회 국정감사 기획재정위원회 회의록. 신계륜 의원 질의내용. 2015년 10월 6일을 바탕으로 정리

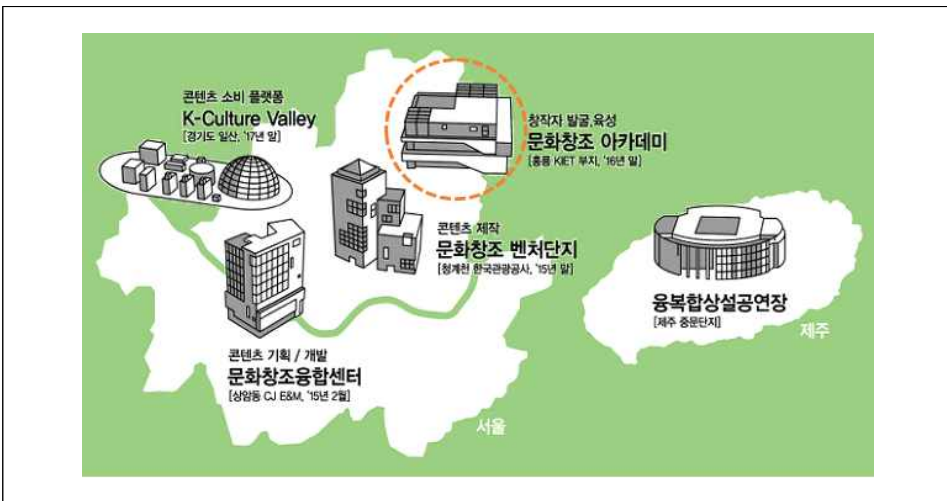
③ 주요 갈등과 협력방안 모색

산업연구원 부지에 발생한 주요 갈등은 계획 내용에 대한 갈등과 도시계획에 대한 갈등이었다. 갈등의 정도는 둘다 별로 크지 않아서, 당사자간 협상으로 완료되었다.

□ 계획간 충돌

중앙정부 차원과 서울시가 모두 해당 부지의 계획을 수립하였는데 활용방향 간에 이견이 발생하였다. 박근혜 정부는 「문화창조융합벨트 조성사업」의 일환으로서 KIET 종전부지를 ‘문화창조 아카데미’로 활용하기로 결정하고 캠프에서 위탁개발방식으로 사업을 추진하였는데, 기재부에서는 주변지역과의 통합, 근린 환경의 개선 등 보다는 국유재산을 적극 개발하여 자산가치를 제고하고, 공공시설을 확보하고 세외 수입을 창출한다는 측면에서 접근하였다. 반면 서울시는 농촌경제연구소 유휴부지와 연결하여 해당 부지에 연접한 가로를 바이오의료 R&D street로 조성하려는 계획을 가지고 있었고, 해당 부지가 보다 주민친화적으로 이용되기를 희망하였다.

그림 4-23 박근혜 정부 문화창조융합벨트 종합조성 계획에서 홍릉 KIET 부지의 역할



출처 : 내 삶에 도움이 되는 정책이야기 weekly 공감(<http://koreablog.korea.kr/598>) [2016.10.15. 접속]

□ 중앙정부-지방정부간 협상

국책사업과정에서 Top-Down 방식으로 주변여건과 무관한 시설이 결정됨에 따라 서울시 및 동대문구에서는 종전부지를 보다 주민친화적으로 조성할 것을 요구하였고, 캠프에서는 부지 내부에 주민을 위한 문화공간을 조성하기로 하고, 대신 서울시에서는 회기로의 가로환경을 개선하고 도시·건축 인허가 등 행정업무 협조를 약속함으로써 갈등해결의 실마리를 마련하게 되었다.

3) 장기 미사용형 사례

(1) 서대구 복합화물터미널

① 사업개요

서대구 복합화물터미널 부지는 과거 화물터미널을 위해 부지가 조성되었으나, 업체 부도, 영업시설 투자 주관사 선정 난항 등의 문제로 2003년 이후 방치되어 온 부지이다(’91년 법인설립, ’97년 사업중단, ’00년 역사건립, ’03년 이후 방치).

표 4-22 서대구 화물터미널 부지 개요

현황	시설유형	용도지역	도시계획시설	지목
	철도	자연녹지지역	기타철도시설	전
관련 법 및 처분	관련법(소관부서)	관리처분방식	활용	활용방안
	철도건설법(국토부) 도시재생법(국토부)	교환	공공+수익	역세권 창조지구 (미래비즈니스발전소)

출처 : 저자 작성

그림 4-24 서대구복합화물터미널 부지 위치도



출처 : 대구광역시. 2016, 대구 경제기반형 도시재생사업 2차 관문심사 발표 자료

위치는 대구광역시 서구 이현동 일원으로 대지면적은 119,699㎡이고 대구시가 20.5%, 서구청이 15.6%, 철도공사가 63.9%를 소유하고 있다. 가장 초기에는 역사 이외에는 모두 주차장으로 계획하였으나, 최근 들어 KTX 서대구 역사가 들어오기로 결정되면서, 대구시는 이 지역을 ‘서대구 역세권 창조지구’라 명명하고 국토부의 경제

기반형 도시재생 사업으로 추진하여 2차 관문심사를 마친 상태이다.

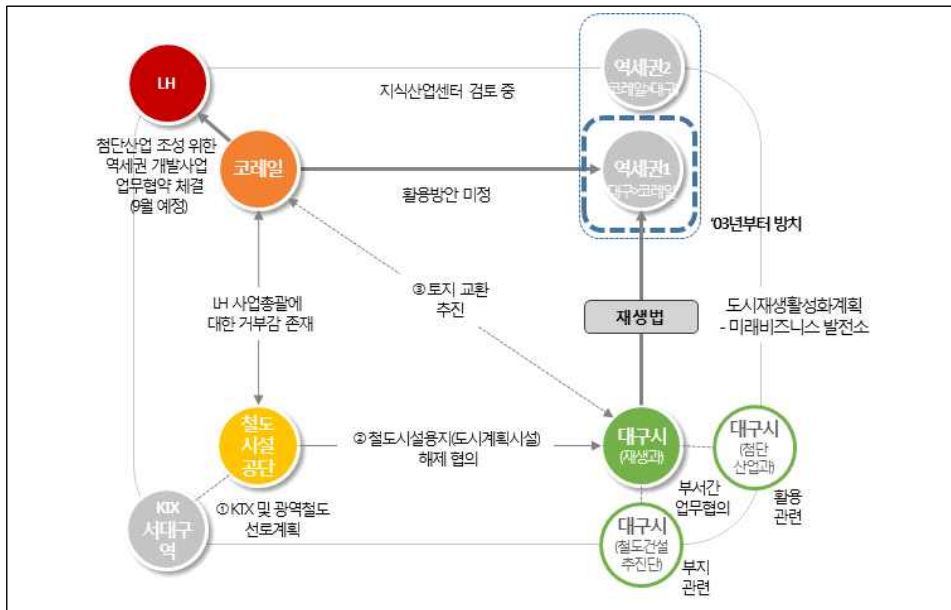
해당 부지 중 시유지에 들어설 미래비즈니스발전소는 총 사업비 335.5억원을 들여 연면적 15,000㎡, 지하 3층, 지상 10층의 건물을 건축하고, 상설전시·홍보, 회의·비즈니스, 청년/벤처 창업 및 인큐베이팅, 게스트룸 등을 갖춘 예정이다.

② 주요 주체 및 이해관계도

소유주체는 코레일, 대구시, 서구청이며, 활용주체는 대구시/코레일이다. 현재 계획 주체는 대구시의 경제기반형 도시재생사업의 코디네이터를 맡고 있는 대구경북연구원이다. 기타 관련주체는 국토부와 LH이다.

현재 해당 부지에는 KTX 서대구역사가 건립될 예정이며, 시유지에는 미래비즈니스 발전소 건립이 예정되어 있다. 그러나 해당 부지는 소유관계가 복잡해 복합적인 개발이 어려웠고, 도시계획시설 내 업무기능 건축을 할 경우 건물 소유권이 국가로 귀속되는 문제가 있어 지자체가 선도적으로 개발을 하기 어려운 상황에 놓여있었다.

그림 4-25 서대구 화물터미널 유휴재산 관련 이해관계도



출처 : 박소영 · 이왕건. 2016. 도시공간구조를 고려한 이전적지의 효율적 활용기법 개발(Ⅱ)(도시재생실증연구 총서 28.), 국토연구원을 바탕으로 정리

③ 주요 갈등과 협력방안 모색

서대구 화물터미널의 경우 관리처분과 계획내용 상에 갈등이 조금씩 존재한다. 두 가지 갈등이 존재하여 갈등수준은 중으로 정의하였다. 갈등은 부지의 소유관계가 복잡하고 이들 간에 추구하는 목적이 달라서 발생하는데, 현재 이 부지가 경제기반형 도시재생사업으로 묶이면서, 제3자인 대구경북연구원이 소유자 사이에서 협력을 도모하는 역할을 하고 있고 현재 협의가 계속 진행 중이다.

□ 도시재생 사업으로 두 가지 다른 사업을 연계

경제기반형 도시재생사업은 철도법, 공유재산법, 운영관련법 등 다양한 관련 전문지식이 필요하기 때문에 다양한 부서간 협업체계 구축이 필요하다. 대구시 도시재생사업은 산업단지와 역세권이 복합화된 유형으로 대구시 내부에서도 철도건설추진단과 원스톱기업지원과 등과의 면밀한 협조체계 구축이 필요했다. 사업초기 철도건설추진단은 철도역세권 사업을 추진중이었으며, 원스톱기업지원과는 산업단지재생사업을 추진중이었기 때문에 부서간 알력다툼이 발생하였다. 지속적 협의결과 각 부서의 요구사항과 각각사업의 부족한 부분을 도시재생사업을 통하여 보완하는 방향 설정을 통하여 협업체계를 구축하였다.

□ 철도용지 제척 및 부지 맞교환

현재 해당 부지는 철도용지로 되어 있는 부분이 있으며, 철도부지 내에 업무기능 건축을 할 경우 건물 소유권이 국가로 귀속된다. 따라서 대구시는 사유지와 코레일 소유 토지의 부지교환을 추진하는 한편, 역사 건립에 영향을 주지 않는 범위 내에서 철도용지의 해제 및 용도전환을 검토중이며, 이와 관련하여 철도시설공단과 코레일의 협의를 진행중이다. 또한 민간투자의 용이성을 감안하여 입지규제최소지역 지정도 고려하고 있다.

3. 유희재산 활용 관련 이해관계 특성과 개선과제

1) 유형별 사례 종합

(1) 기능소멸형 사례 종합

기능소멸형의 경우에는 부지를 통한 경제적인 이득을 크게 고려하지 않고, 종전부지만 대상으로 하기 때문에 이해관계자가 적고, 부지에 대한 갈등 소지가 적게 발생한다. 중앙중학교 활용 사례를 보면, 이전비용 마련에 대한 이슈가 적기 때문에 토지를 소유하고 활용하는 주체가 단일화되어 있고, 교육청의 주관에 따라 토지를 활용할 수 있었다. 경의선 폐선부지 활용 사례에서는 활용을 원하는 서울시가 인허가권을 협상의 인센티브로 가지고 소유주체인 국토교통부, 철도시설공단과 MOU를 맺고, 조성 주체인 (주)마포에경과는 사전협상을 통해 복합역사 개발을 추진하였다. 춘천 캠프 페이지의 경우 춘천시가 토지대금을 분할납부하면서 토지소유권의 이전이 예정되어 있지만 활용방안에 대한 합의가 이루어지지 않은 상태이다.

(2) 기능이전형 사례 종합

기능이전형의 경우, 종전부지 뿐만 아니라 이전을 고려하여야 하기 때문에 이해관계자가 증가하고 이 때문에 갈등이 심화될 여지가 많다. 그러나 몇몇 사례의 경우 당사자 간 협의체 구성 및 제3자의 중재로 인해 이해관계의 차를 좁혀가면서 협력방안을 모색하고 있다.

인천 내항의 경우 항만재개발로 추진되고 있던 부지에 인천시가 도시재생사업을 추진하면서 인천역 재개발과 연계한 개발을 위해 일부 부지의 제척을 요청하고 있는 상태이다. 충남도청 종전부지의 경우는 다른 소유주체와 다른 법의 지배를 받는 두 인접한 부지라는 조건에 대통령 공약으로 또 다른 주무부처인 문화관광부가 개입하면서 도시재생 측면에서 활용을 원하는 대전시와 국토부와 갈등이 해결되지 않고 있다. 원주여자고등학교 활용 사례에서는 폐교이기는 하지만 1) 신도시 이전으로 인해 유희부지 발생 2) 원주여고 매각으로 청사신축비용을 마련하려는 원주교육지원청 등의 이유로 갈

등 양상을 보이고 있다. 광진구의 우정사업정보센터는 이전비용 마련을 위해 매각을 추진하는 국토부·자산관리공사와 군부대 등을 포함하여 인근 지역의 통합적 개발을 바라는 광진구와의 협의가 진전되지 않아 활용계획 수립이 어려운 상태이다.

부천 오정동 군부대의 경우 이전을 원하는 부천시가 TF를 구성하여 국방부의 요구를 대폭 수용하였으며, 부지 매각을 통해 부대 이전 및 통폐합을 위한 예산을 마련하려는 국방부도 협상에 응해 이전결정이 마무리 되었다. 홍릉연구단지의 경우 중앙정부와 서울시가 각각 세운 활용방향 간에 이견이 발생하였으나 서울시가 원래 계획을 일부 포기하고 캠프는 해당 부지에 주민을 위한 문화시설을 도입하기로 하면서 협상이 완결되었다.

(3) 장기 미사용형 사례 종합

서대구 복합화물터미널은 2003년 부지 조성 이후 투자 여건 악화로 방치되어 온 부지이지만 KTX 서대구 역사가 들어오면서 이를 계기로 국토부의 경제기반형 도시재생 사업이 추진되었고, 부지의 통합적 개발계획 수립, 부지 맞교환을 통한 소유권 정리 등 부지 활용을 위한 협력이 진행 중이다.

2) 이해관계와 주체간 갈등내용 분석

(1) 관련주체 분석

주체는 소유주체, 활용주체, (법적/정책적) 계획 주체, 관련 주체 등 크게 4가지 범주로 나누어 조사하였다. 대부분의 사례에서 주체가 3개 이상 존재하였으며, 직접 소유, 활용, 계획에 직접적인 당사자가 아니면서도 부지에 영향을 미치는 관련 주체가 있는 사례가 6개 있었다. 사례별로 주체가 매우 다기화되고 있음을 명확히 확인할 수 있었다.

표 4-23 사례별 주체유형 분석결과

유형	사례명	주체 유형			
		소유주체	활용주체	(법적/정책적) 계획주체	관련주체
기능 소멸형	서울 경의선 폐선부지	철도시설공단	서울시	-	-
	춘천 캠프페이지	국방부→춘천시	춘천시	시도지사	행자부
	부산 중앙중	부산시교육청	부산과학기술협회	-	-
기능 이전형	인천 내항*	인천항만공사→인천시(일부예정)	인천시	해수부	국토부
	대전 충남도청*	충남도청→기재부 예정	대전시	문광부(문광연)	국토부
	광주 군공항	국방부	광주시	국방부	이전지
	부천 오정동 군부대	국방부	부천시	-	-
	원주여고	도교육청	강원도	-	원주시
	서울 광진구 우정사업정보센터	기재부(캠코)	-	국토부	국방부
	서울 산업연구원	기재부(캠코)	문화창조아카데미	문광부	-
장기 미사용형	서대구 화물터미널*	코레일/대구시	대구시	-	-

* 경제기반형 도시재생 사례 / 출처 : 저자 작성

(2) 갈등유형 분석

유휴재산의 활용과 관련된 갈등은 크게 관리처분 관련, 도시계획 관련, 계획내용과 관련된 갈등, 관할권과 관련된 갈등으로 구분할 수 있다. 주요 사례는 음영으로 표시하였다.

표 4-24 사례별 갈등수준 분석결과						
유형	사례명	갈등 종류				갈등수준
		관리처분	도시계획	계획내용	관할권	
기능 소멸형	서울 경의선 폐선부지	○	△	.	.	중
	춘천 캠프페이지	○	.	◎	.	중
	부산 중앙중	.	.	△	.	약
기능 이전형	인천 내항*	◎	.	○	◎	강
	대전 충남도청*	◎	.	○	◎	강
	광주 군공항	◎	.	○	.	중
	부천 오정동 군부대	◎	.	○	.	중
	원주여고	◎	.	○	.	중
	서울 광진구 우정사업정보센터	.	◎	○	○	강
	서울 산업연구원	.	○	○	.	중
장기 미사용형	서대구 화물터미널*	○	.	○	○	중
합계		8	3	10	3	-

출처 : 저자 작성

△-보통/ ○-심각/ ◎-매우 심각

표 4-25 유휴재산 활용의 핵심이슈	
이슈	주요내용
관리처분 관련	• 사용료 면제 조건 • 유휴재산의 적정가치 측정과 분배의 문제 • 주무부처가 부지매입 후 지자체에게 무상 양여해야 하는 경우 주무부처의 소극적 입장(대전 충남도청사)
계획 관련	• 주변 국·공유지와 통합적 계획 필요 • 복잡한 소유관계로 인한 통합계획 수립의 어려움(서대구 화물터미널) • 부지의 활용방향에 대한 주체간 이견(대전 충남도청사, 수원 영화지구) • 주변 지역사회에 개방과 공공기여(홍릉 산업연구원)
관할권 관련	• 이해당사자간 공식적 협의채널 및 조정 역할 부재 • 항만재개발사업과 도시재생사업 간 예산 칸막이 • 지자체의 대정부 대응 협상력이 부족하여 통합적 계획의 실행 난항

출처 : 저자 작성

사례별 갈등의 종류와 수준을 분석해보면, 가장 자주 발생하는 갈등은 계획 내용에 관한 갈등으로 경의선 폐선부지 사례를 제외한 모든 사례에서 발견되었다. 계획 내용과 관련된 갈등은 계획 내용과 장소중심의 통합적 계획을 수립하기 위해서는 해당 유희재산뿐만 아니라 주변의 활용가능 국·공유지와 함께 계획을 수립해야 하는 경우 등장한다. 유희재산의 소유주체가 복잡할 경우, 효율적 활용을 위한 통합계획을 수립하기가 매우 어렵고, 부지의 활용방향에 대한 주체간 이견이 갈등의 요인이 된다.

다음으로 많은 것은 관리처분에 관한 갈등인데, 계획 내용보다 많지는 않지만 발생하면 갈등의 정도가 매우 심각한 경우가 많았다. 관리처분과 관련된 이슈는 사용료 면제 조건, 유희재산의 적정가치 측정과 분배 문제 등이 핵심적인 갈등요소로 작용한다. 그 밖에 주무부처가 부지매입 후 지자체에게 무상 양여해야 하거나, 부지매입비를 지원해야 하는 경우 결정을 지연함으로써 갈등요소로 작용하게 된다.

마지막으로 주목해야 할 것은 관할권에 관한 갈등이 발생하고 있는 경우가 인천 내항, 대전 충남도청 등 도시재생사업을 추진하면서 나타난 것들이다. 따라서 향후 도시재생을 추진할 경우 기존 계획과 담당 부처가 존재하는지, 존재한다면 이들과 어떻게 협상할지의 내용이 고려되어야 한다.

유형별로 갈등 정도를 살펴보면 종전부지만을 대상으로 하는 기능소멸형이 종전부지와 이전부지를 모두 다루어야 하는 기능이전형에 비해서 갈등이 발생할 여지가 적은 것으로 나타났다. 갈등 수준을 검토해 보면 부산교육청이 폐교의 소유권을 가지고 자체 사업을 한 것과 유사한 부산중앙중학교 사례가 가장 갈등이 없는 사례였고, 인천내항, 대전 충남도청, 서울 광진구 우정정보센터 등 3개의 사례가 가장 갈등이 심각한 사례로 나타났다. 이들 중 세 가지 사례는 모두 주요 주체가 많고 이해관계가 복잡한 사례들이다.

3) 시사점 및 개선 과제

시사점과 개선과제에서는 국·공유 유휴재산 발생원인 유형인 기능소멸형과 기능이 전형으로 나누어 이해당사자간의 갈등특성, 협력상 문제와 특징, 개선과제를 제시하고자 한다. 갈등이 발생할 수 있는 잠재성은 이해관계자의 수, 소유주체의 비용 마련 필요성, 인접 부지의 조건에 비례한다. 해당 부지에 이해관계자의 수가 많고, 소유주체가 이전비용 마련 등의 필요가 있는 경우, 또는 인접 부지와 연계하여 개발할 필요성이 있는 경우 갈등이 심화되는 경향이 있었다.

기능소멸형에서는 비교적 갈등요소가 적고, 특별한 재정소요가 없다. 따라서 소유주체가 해당 국공유지를 지자체에 매각하는 경우 적절한 보상책만 있으면 해결이 되고, 반대로 원 소유주체가 지속적으로 해당 국·공유재산을 활용하기 원하는 경우 개발의 이익을 지자체가 공유할 수 있는 활용방안계획으로 해결이 가능하다.

경의선 폐선부지 사례에서는 서울시가 해당 국유재산을 무상사용하기로 결정되면서 도시계획 사전협상제도와 MOU 체결 등의 보상책을 가지고 서울시가 토지 소유주체, 조성 주체 사이에서 협상을 이끌어 냈다. 또한 중앙중학교의 사례에서는 원 소유주체인 부산교육청이 지속적으로 국·공유재산을 활용하면서 개발로 인한 효용을 지자체와 주민들이 공유할 수 있었다.

기능이전형의 경우, 이전적지에서 이전비용의 부담이 요구되어 이전 비용에 해당하는 보상액 설정이 가장 중요한 핵심인데, 보상이 아닌 새로운 토지이용을 통한 재산가치 활용을 위한 계획수립, 개발 후 관리 주체 등 관리분쟁이 핵심과제로써 이를 조정할 수 있는 협상기준과 조정체제 구축이 필요하다.

현재 충남도청 종전부지, 원주여자고등학교, 광진구 우정사업정보센터의 경우 몇 차례 입장을 교환하고 협의를 진행하였으나 타협점을 찾지 못하고 협의가 정체되어 있는 상태이다. 그러나 부천 오정동 군부대 사례는 국유재산의 적정가치 확보추세가 강화되는 가운데, 관련 주체간 협의를 통해 입장 차이를 좁혀가고 있는 사례로서 시사점이 크다. 또한 군공항 및 군부대 이전 사업의 경우 중앙-지방간 갈등이라기보다는 지방-지방간 갈등 양상을 보이고 있어 이 경우 직접 협상에 개입하기 보다는 협상의 원칙을 제시하고 갈등이 심화될 경우 판결을 내려주는 역할이 필요할 것으로 보인다.

표 4-26 사례별 갈등 이슈 및 해결방식 분석결과

유형	사례명	갈등수준	주요 이슈	갈등해결 방식	해결정도
기능 소멸형	서울 경약선 폐선부지	중	공원화 등 공공시설 건설과 복합역사 개발을 통한 이익 조화	당사자간 협상과 조정	협상 완료
	춘천 캠프페이지	중	재원마련 및 부지활용방안 도출 어려움	-	-
	부산 중앙중	약	민간기업 매각 요청 거절	-	협상 필요 없음
기능 이전형	인천 내항*	강	창고부지 제척과 매입/부처간 협력	당사자간 협상과 조정	협상정체
	대전 충남도청*	강	계획주체 다원화와 대립	당사자간 협상과 조정	협상정체
	광주 군공항	중	이전지 갈등 포함	당사자간 협상과 조정	협상정체
	부천 오정동 군부대	중	종전부지 가치 평가 및 활용계획	당사자간 협의체 구성	활용계획 바탕 조정 추진중
	원주여고	중	부지 및 교환 활용방안 (매각/공적활용)	당사자간 협상과 조정	협상정체
	서울 광진구 우정사업정보센터	강	개발방향 및 활용에 대한 의견 대립(매각/통합개발)	당사자간 협상과 조정	협상정체
	서울 산업연구원	중	계획간 충돌	당사자간 협상과 조정	협상완료
장기 미사용형	서대구 화물터미널*	중		제3자 개입	

출처 : 저자 작성

CHAPTER 5

해외 국·공유 유휴재산 활용 정책

01 해외사례 분석 개요	123
02 일본의 국·공유 유휴재산 활용 정책 동향	124
03 영국의 국·공유 유휴재산 활용 정책 동향	135
04 미국의 국·공유 유휴재산 활용 정책 동향	149
05 해외사례 종합 및 시사점	157

해외 국·공유 유휴재산 활용 정책

본 장에서는 일본, 영국, 미국의 유휴 국·공유 재산 정책 동향과 유휴재산의 활용 등과 관련하여 국가와 지자체 간 협업프로그램을 살펴보았다. 이를 통해 국내 국·공유 재산 정책방향 설정과 공공 간 협력유도를 위한 방안마련 및 제도 개선을 위한 시사점을 찾고자 하였다.

1. 해외사례 분석 개요

이 장에서는 해외 선진국의 관련정책을 통해 유휴 국·공유 재산의 관리와 활용을 위한 기본 정책방향 마련을 위한 시사점을 도출하고, 유휴재산의 활용을 위해 국가와 지자체의 협력 방안마련의 착안사항을 얻고자 하였다.

분석대상은 일본, 영국, 미국 3개국의 국·공유 재산 정책방향과 협업 프로그램이다. 일본 사례는 서울시립대학교의 박내선 교수, 영국 사례는 영국 Bartlett School of Planning, University College London의 조현지 박사과정, 미국 사례는 한국교통대학교의 홍성조 교수가 자료 수집 및 원고 집필을 담당하였다. 세부 정책 및 프로그램의 내용은 아래 표와 같다.

표 5-1 선진국의 국·공유 재산 정책 및 협업 프로그램

	일본	영국	미국
기관	재무성	GPU	PBS
정책방향	신성장 전략을 위한 국유재산의 활용정책	정부자산전략 (Government's Estate Strategy)	-
협업 프로그램	국가와 지자체가 연계한 지역의 국·공유 재산의 최적이용	One Public Estate Program	Good Neighbor Program

출처 : 저자 작성

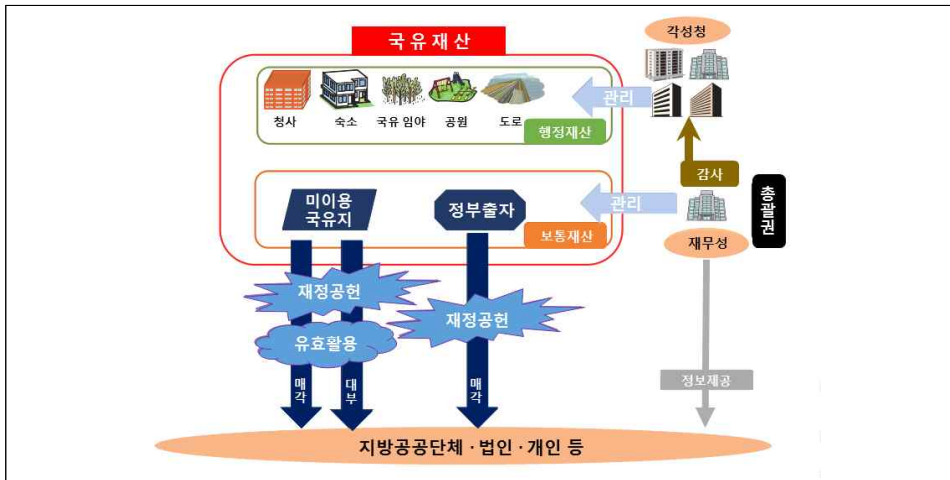
(2) 일본의 국유재산의 활용 정책

① 국유재산 행정의 전체상

일본의 국유재산은 행정재산과 보통재산으로 구분된다. 행정재산은 청사, 관사, 국유림, 공원, 도로 등이며, 재산을 소유한 각 성·청에서 관리한다. 재무성은 총괄권자로서 각 성·청이 행하는 개별적인 국유재산의 관리처분 사무에 대한 종합조정 및 감사 역할을 수행하고 있으며 최근 재정비용을 절감하기 위하여 청사의 이전·집약화 및 장수명화를 추진하고 있다. 보통재산은 미이용 국유지 등이며, 재무성에서 직접 관리한다. 미이용 국유지는 재정공헌을 위해 지방공공단체·법인·개인 등에게 매각 또는 대부하여 유효활용 하는 것을 기본으로 하고 있다.

재무성은 2010년 이후부터 유헴 국유 부동산의 활용에 관련하여 보다 적극적이고 구체적으로 기본 정책방향과 실천방안을 제시하고 있으며, 관련 정책은 신성장 전략을 위한 국유재산의 활용 정책³¹⁾, 국유재산 행정의 PRE (Public Real Estate) 전략³²⁾, 국가와 지자체가 연계한 지역의 국·공유 재산의 최적이용 정책³³⁾ 등이다.

그림 5-2 국유재산행정의 전체상



출처 : 財務省 理財局. 2016. 国有財産. p1 (재무성 이재국. 2016. 국유재산보고서)

31) 財務省. 2010. 新成長戦略における国有財産の有効活用について

32) 財務省. 2010. 国有財産行政におけるPRE戦略について

33) 総務省. 2014. 国と地方公共団体が連携した地域の国公有財産の最適利用

② 신성장 전략을 위한 국유재산의 활용

2010년 국가의 신성장을 위한 전략을 실현하기 위하여 미이용 국유재산을 적극 활용하는 정책이 도입되었으며, 신성장 전략은 건강대국, 고용·인재 육성, 관광·지역 활성화 등이다. 기본적으로 사람들의 안심으로 이어지는 분야, 지방 도시재생과의 연계, 사회자본 스톡의 전략적 유지관리 및 녹색도시화 등을 위하여 국유재산을 활용하도록 하였다.

표 5-2 일본 신성장 전략을 위한 국유재산의 활용

신성장 전략	국유재산의 활용
사람들의 안심으로 이어지는 분야 ~ 건강대국 전략, 고용·인재 전략 ~	- 보육원, 요양 시설, 장애인 복지 시설 등의 정비, 가정보육 (보육 마마) 사업, 소규모 다기능형 주택개호 등의 사업에 대해서, 지방 공공단체 등의 사업자가 시설 정비 등을 실시하는 경우에 아래를 실시 ① 정기차지권을 이용한 미이용 국유지의 대출 ② 청사·기숙사의 공간 대출 등 ③ 청사·기숙사 재건축시 PFI의 활용에 의한 시설 병설
지방도시 도시재생 ~ 관광·지역 활성화 전략 ~	- 청사·숙소의 집약화·철거지 창출과 그 활용에 의한 지역 활성화·도시 재생에 기여 - 상기대응의 실시에 있어서는 구역 관리의 개념을 도입하여 지역과 일체가 되어 개발에 기여
사회자본 스톡의 전략적 유지관리·녹색 도시화 ~ 관광·지역 활성화 전략 ~	- 국유재산의 유지관리의 설비운용기법의 도입에 따른 비용 압축 - 청사 등 시설의 그린 화를 더욱 추진 및 비용 절약화를 위한 노력 강화

출처 : 財務省. 2010. 新成長戦略における国有財産の有効活用について 概要. p1

(재무성. 2010. 신성장 전략을 위한 국유재산의 활용 요약)

지역과 사회의 요구에 대응한 국유재산의 활용을 촉진하기 위해서는 개별 토지의 특성에 따라 보다 치밀한 대응이 필요하다. 따라서 ① 미활용 국유지의 관리 처분 방식의 다양화, ② 정보제공의 충실, ③ 지방자치단체 등 지역 관계자와의 연계 강화, ④ 체크 기능 강화 (감사의 충실 등을 통한 미이용 국유지 확인) 등 국유재산 행정의 재검토를 실시한다.

첫 번째로 미이용 국유지의 관리 처분 방식의 다양화이다. 지금까지 미이용 국유지에 대해서는 매각을 우선한다는 관리처분 원칙을 취해왔지만 향후 개별 토지의 특성에 맞는 최적의 활용 방법을 선택할 수 있도록 정기적 임차를 이용한 신규 대출 등 관리 처분 방식을 다양화한다.

두 번째로는 국유재산에 관한 충분한 정보 제공이다. 지역과 사회의 요구에 부응하기 위해서는 활용 방법을 검토하는 것도 중요되지만, 국유재산에 관한 정보 제공의 내용 및 정보제공 수단이 필요하기 때문이다. 이를 위해 재무성 홈페이지의 ‘국유재산 정보 공개 시스템’을 개선하고 정보내용을 충실하고 편리하게 개편하고 현재 5년에 한번 조사하던 국유재산가격을 시가를 반영할 수 있도록 매년 개정한다.

세 번째는 지역과의 연계 강화이다. 미이용 국유지 활용을 위해 향후 지역실정을 잘 아는 지자체 등과의 연계가 더욱 중요해지고 있다. 재무성은 지자체에게 미이용 국유지 등의 정보를 조기에 적극적으로 제공하고, 원스톱 서비스화(국유재산에 관한 상담·연락 등 창구의 설치)를 촉진하고 지방자치단체와의 연락 회의를 정례화한다.

마지막으로 행정재산의 효율적 활용을 위한 감사를 추진한다. 국유재산의 현황을 정확하게 파악하고 최적활용을 철저히 하기 위해 특별회계 소속재산을 포함한 감사를 충실하게 하고 특별 회계 소속 미이용 국유지에 대해 재무부가 중앙에서 관리 처분을 실시하는 방법을 검토한다.

③ 국유재산 행정의 PRE(Public Real Estate) 전략

일본은 청사 등 국가소유 부동산의 유지관리 문제, 청사 등에 대한 효율성 및 편리성 증진, 미이용 국유지의 관리처분 방식 다양화 등의 문제에 대응하여 국유재산 행정의 PRE 전략을 도입하였다. 기본개념은 부동산 비용의 파악 및 비용절감을 위한 장수명화 추진, 이용자 편의향상, 정기차지권을 통한 미이용 재산의 활용 등이다. 본 전략은 재무적 의사결정과 기술적 판단의 일체화를 도모하기 위해 재무부와 국토교통성의 연계를 강화. 국유재산 관련 정보의 집약·일원화를 강조한다. 국토교통성에서는 2012년 지방 공공 단체가 PRE 전략을 실천함에 있어서의 실무적인 참고 자료로 작성한 지침서를 발간. 국토교통성은 그 밖에 유휴재산과 관련하여 ‘유휴 부동산 재생을 활용한 지역가치 향상 방법에 관한 지침 발간’, ‘지방도시의 유휴 부동산의 활용 촉진에 관한 조사’, ‘정기차지권의 사례 발굴’ 등의 역할을 수행하고 있다³⁴⁾.

34) 일본 국토교통성 토지종합정보 라이브러리(<http://tochi.mlit.go.jp/jitumu-jirei>)에서 발췌 정리 [2016.10.07. 접속]

2) 공공협력을 위한 프로그램 사례 : 국가와 지자체가 연계한 지역 국·공유 재산의 최적이용

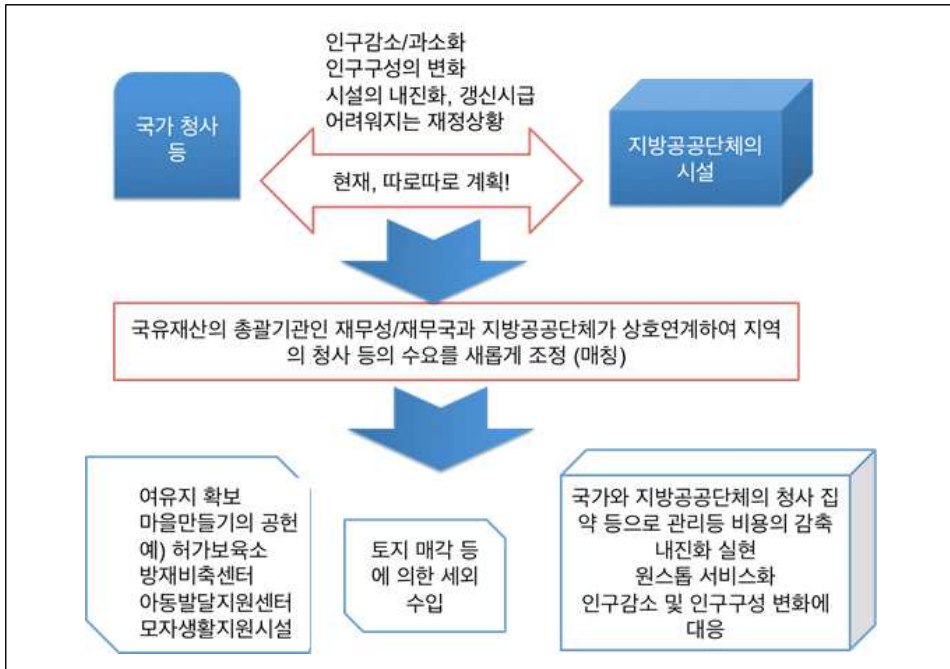
(1) 배경

일본이 본 프로그램을 추진하게 된 것은 공공시설의 노후화, 지진에 따른 내진성능 강화 등이 국가적 과제로 부상함에 따라 열악한 재정사정 하에서 이를 효과적으로 해결할 수 있는 방안을 모색하기 위해서이다. 도시개발 후 시간이 경과함에 따라 공공시설이 노후화되고, 지진과 쓰나미 등 대형재난 발생이 잦아지면서 공공시설 또한 내진설계 등 공공시설의 안전문제가 대두되었고, 지속적인 인구감소로 인하여 기존 인프라를 유지·관리하는 것에 대한 부담이 증가하고 있는 반면, 장기간의 경제침체로 인해 한정된 재정을 효율적으로 사용할 필요성이 증대되었다. 이러한 과정에서 2014년, 2015년 각료회의에서 ‘경제재정 운영과 개혁의 기본방침’이 정해졌고, ‘민간활력의 도입’, ‘중앙정부와 지방정부 협력’, ‘공적서비스의 산업화’라는 세 가지 관점에서 국·공유재산의 최적이용 방안이 제시되었다³⁵⁾.

이용방안의 주요 내용은 다음과 같다. 첫 번째 기조는 민간활력의 도입은 사회자본을 정비함에 있어 중장기적인 비용을 감축하고, 지역별 비용 평준화를 이루기 위하여 민간부문의 활력을 도입한다는 것이다. 두 번째로 중앙정부와 지자체의 협력에 의한 최적이용은 지역의 공적시설에 대해서 국가와 지방공공단체가 연계하고 국·공유재산의 최적이용을 도모하는 것이다. 인프라의 대다수가 지자체가 관리하고 있으므로, 지자체로 하여금 관계부처와 연계하여 ‘공공시설 등 종합관리계획’을 수립하도록 하고, 중앙정부는 지역에 필요한 지혜나 노하우를 제공하고 인적/기술적 지원을 시행한다. 마지막으로 공적서비스의 산업화는 기존 스톡을 재활용하고 시설을 집약화하며 광역적인 연계, 국·공유재산을 최적 이용을 위하여 국·공유지 중 미이용지를 매각하고 유효활용을 도모하고 기업 등을 연계하여 새로운 사업의 전개를 촉진하는 것이다.

35) 内閣府. 2015. 經濟財政運営と改革の基本方針. pp27~28(내각부. 2015. 경제재정 운영과 개혁의 기본방침)의 내용 발췌 정리

그림 5-3 국·공유 재산의 최적이용 방안



출처 : 財務省, 2015.10.2. 国公有財産の最適利用. p52 (재무성, 2015.10.2 국·공유재산의 최적이용), 참조하여 작성

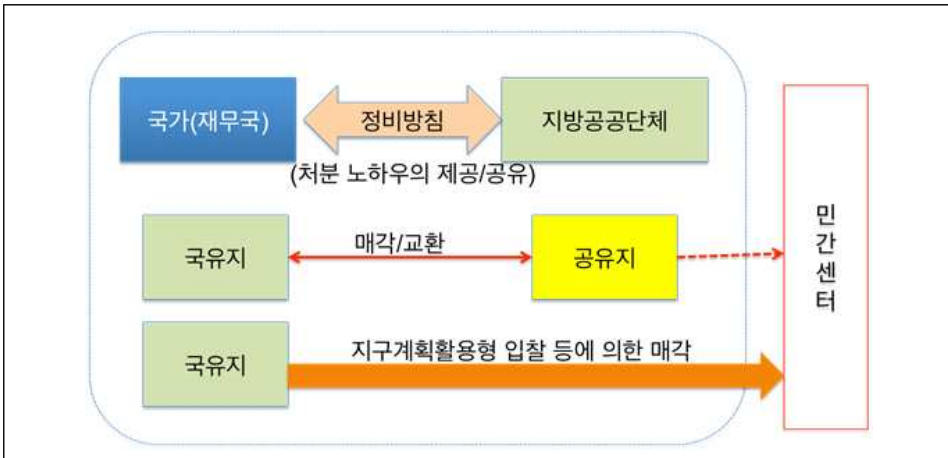
(2) 주요내용

① 유휴 부동산의 처분

유휴부동산의 처분은 기본적으로 재무성 재무국과의 협력 하에 지자체에서 수립한 ‘공공시설 등 종합관리계획’에 따라 관리처분이 이루어진다. 만약 국가와 지자체간 청사의 교환 및 집약화·복합화가 이루어질 경우 기본적으로 교환에 의해 청사 용지 등을 취득하게 된다.

민간섹터에 처분할 경우 지구계획형 또는 2단계 일반 경쟁입찰을 통해 처분한다. 지구계획 활용형 일반경쟁입찰은 지방공공단체와 협력하여 국유지를 포함한 일정 지역을 대상으로 지방공공단체가 지구계획의 도시계획결정을 한 뒤 수행하는 일반경쟁입찰이며, 2단계 일반경쟁입찰은 매수를 희망하는 자로부터 토지의 이용 등에 관한 기획제안을 구한 뒤, 이것을 심사하여 심사를 통과한 자에 의해 수행하는 일반경쟁입찰 방식이다.

그림 5-4 국유지의 처분방식



출처 : 財務省, 2015.10.2. 国公有財産の最適利用. p52(재무성, 2015.10.2 국·공유재산의 최적이용), 참조하여 작성

② 추진과정

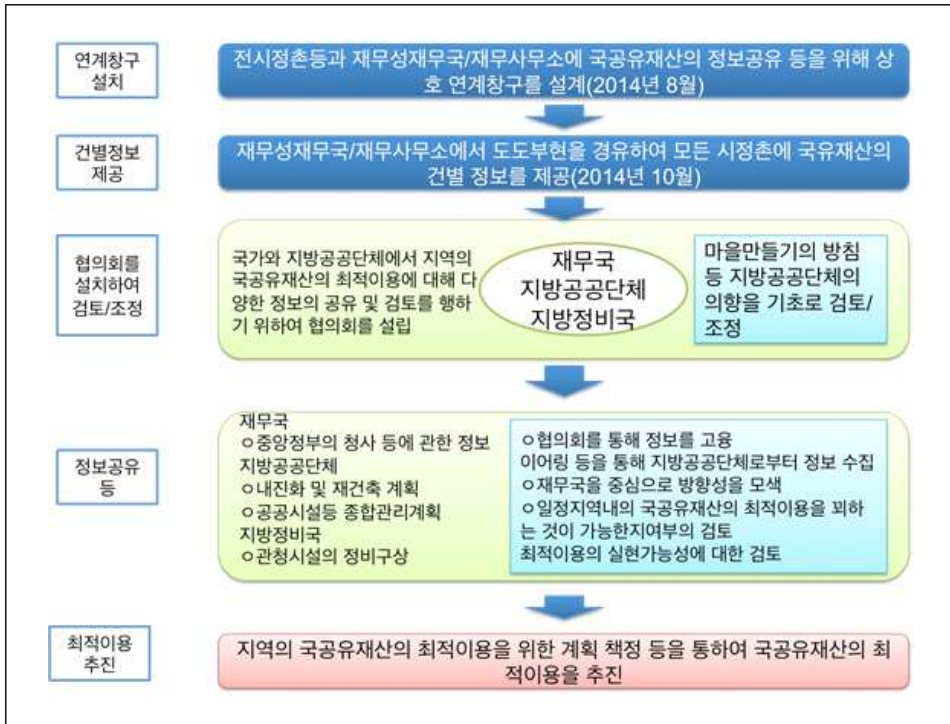
추진과정은 연계창구 설치 및 건별정보 제공, 협의회 설치 및 검토 조정, 최적이용 추진 등을 중심으로 이루어진다.

먼저 시정촌과 재무성 재무국의 재무사무소에 국·공유재산 정보를 공유하기 위한 상호연계창구를 설치하고, 재무성 재무국의 재무사무소에서 도도부현을 경유하여 모든 시정촌에 대하여 국유재산을 건별로 정보를 제공한다.

다음으로 국가와 지방공공단체가 지역에 대한 국·공유재산의 최적이용에 대한 다양한 정보를 공유하고 검토하기 위해 협의회를 설립하며, 재무국, 지방공공단체, 지방정비국이 함께한 협의회에서 마을만들기 방침 등 지방공공단체의 의향을 반영하여 검토하고 조정하여 시행한다. 재무국은 중앙정부의 청사에 관한 정보를, 지자체는 내진화 및 재건축계획, 공공시설 종합관리계획을, 국토교통성 지방정비국은 관청시설의 정비구상 정보를 협의회를 통하여 서로 공유한다. 최종적으로는 재무국을 중심으로 방향성을 모색하게 된다. 이때 공청회를 통하여 지방공공단체로부터 정보를 수집한다.

최적이용 추진과 관련해서는 일정 지역 내에서 국·공유재산의 최적이용이 가능한지 여부 및 실현가능성을 검토하고, 지역의 국·공유재산의 최적이용을 위한 계획을 책정하여 국·공유재산의 최적이용을 추진한다.

그림 5-5 국·공유재산의 최적이용 추진과정

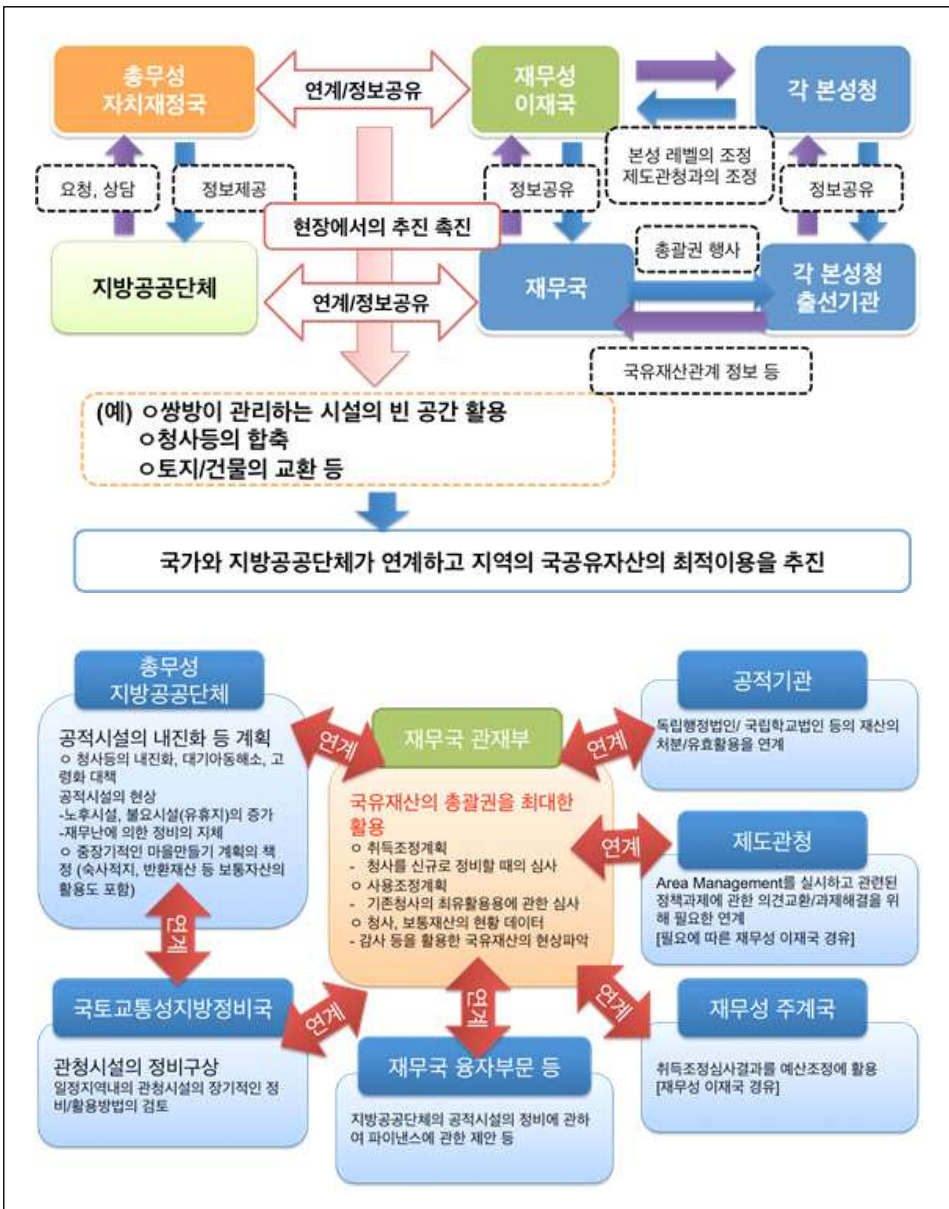


출처 : 財務省. 2015.10.2. 国公有財産の最適利用. p53(재무성, 2015.10.2 국·공유재산의 최적이용), 참조하여 작성

③ 추진체계

지역의 다양한 과제를 해결하기 위해 국유자산의 총괄기관인 재무국이 중심이 되어 국유자산을 관리할 각 성과 각 청을 묶어, 중앙정부, 지방공공단체, 기타 기관이 상호 연계한다. 재무성은 국유자산을 총괄하는 역할을 하고 있으며, 이와 관련하여 지방자치 단체와의 상담 및 정보제공은 총무성이 담당하고 있으며, 사업의 성격에 따라 국토교통 성 등 해당관청에서 관할한다. 총무성은 국가와 지방공공단체의 연계에 관한 협의를 원 만하게 하고 지역의 국·공유재산의 최적이용을 촉진하기 위하여 지방공공단체로부터의 상담창구를 설치하여 상담을 받는 것과 동시에 필요한 정보를 제공하고 지원한다.

그림 5-6 국·공유재산의 최적이용 추진체계



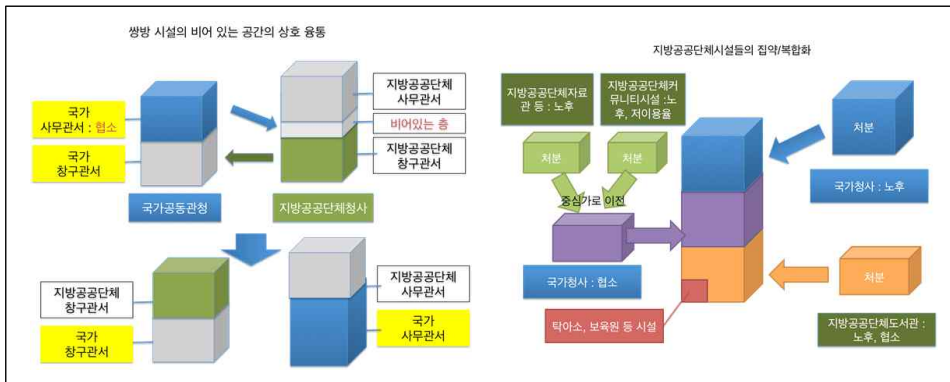
출처 : 総務省. 2014. 国と地方公共団体が連携した地域の国有財産の最適利用 別紙3(총무성, 2014, 국가와 지자체가 연계한 지역의 국·공유 재산의 최적이용) 별지3을 번역/작성,
財務省. 2015.10.2. 国有財産の最適利用. p53(재무성, 2015.10.2 국·공유재산의 최적이용). 참조하여 작성

④ 시설의 집약화·복합화 및 교환 통한 국·공유지의 최적이용

최적 이용을 위한 방안으로는 시설의 집약화·복합화, 빈 공간의 상호 융합을 추진한다. 먼저 지방에 설치된 여러 지방공공단체 시설들 중 그 이용면에 있어 기능이 연관되거나 중복된 시설이나 이용도가 낮은 시설 등을 집약하고 복합화 함으로써 시설 이용의 효율성을 높이고 동시에 관리비의 감축을 도모한다. 예를 들어, 보육원, 탁아소, 진료소, 복지시설, 교육시설과 같은 기능이 연계되어 있는 편의 시설을 병설하는 방안이 있다.

또한 중앙정부와 지자체가 보유하고 사용하고 있는 공공공간을 통합/재편하여 공간의 효율성을 높이고 대민 서비스 또한 향상시키기 위하여 공간 교환을 제안하였다. 예를 들면 중앙청사와 지자체 청사의 대민창구를 접근성이 좋은 곳에 위치한 건물로 집약하고, 접근성이 떨어지나 공간의 여유가 있는 곳에 사무실 공간을 집약하는 것이다. 이를 통해 시민들은 접근성이 좋은 곳에서 공공서비스를 원스톱서비스로 받을 수 있는 이점이 생기고, 공무원들은 업무공간의 여유가 생기는 장점을 누릴 수 있는 일거양득이 생기게 된다.

그림 5-7 시설의 집약화·복합화 및 교환 통한 국·공유지의 최적이용



출처 : 財務省. 2015.10.2. 国公有財産の最適利用. p52(재무성, 2015.10.2 국·공유재산의 최적이용), 참조하여 작성

3) 일본사례 소결

일본은 2000년대 초 고이즈미 정권 때부터 민영화가 본격화됨에 따라 국가소유의 토지나 산업들을 적극적으로 매각하였으며, 이와 같은 기조에 따라 미이용 국유지도 매각을 우선으로 관리처분하였다. 그러나 2010년 국가 신성장 전략 방향이 민영화에서 건강 대국, 고용과 인재 육성, 지역 활성화 등으로 전환됨에 따라 미이용 국유재산을 단순히 매각하기보다 국가차원의 신성장 전략과 연계하도록 기본 정책방향이 마련되었다. 기본적으로 사람들의 안심으로 이어지는 분야, 지방 도시재생과의 연계, 사회자본 스톡의 전략적 유지관리 등을 위하여 국유재산을 활용하는 것이다. 이를 실현할 수 있도록 정기차지권 등 개별 토지의 특성에 맞는 최적의 활용 방법을 선택할 수 있도록 관리 처분 방식을 다양화하였다.

2014년 아베내각에서는 공공시설의 노후화 및 내진화, 인프라 유지관리 비용 증가 등의 국가차원의 문제들이 등장함에 따라 ‘국가와 지자체가 연계한 지역의 국·공유 재산의 최적이용’ 정책을 발표하였다. 이 정책에서는 국가와 지자체가 연계·협력해야 함을 강조하는데, 지역의 실정을 가장 잘 알고 있고, 지역의 국·공유 재산 인프라를 직간접적으로 관리하고 있는 지자체와 연계하지 않고 국가기관만으로는 공공시설의 최적이용을 달성하기 어렵다고 판단한 것이다.

재무국은 ‘국가와 지자체가 연계한 지역의 국·공유 재산의 최적이용’을 위해 지역단위에서 지자체, 국토교통성과 함께 협의체의 일원으로 역할을 수행하는 한편, 지역에서 도출된 현안 중 지역 외 또는 중앙단위 등에서 풀어야 할 문제들을 해결할 수 있도록 총무성, 재무성 재무국 및 주계국, 공적기관, 제도관청 등과 연계 및 협의 조정하는 역할을 수행하였다.

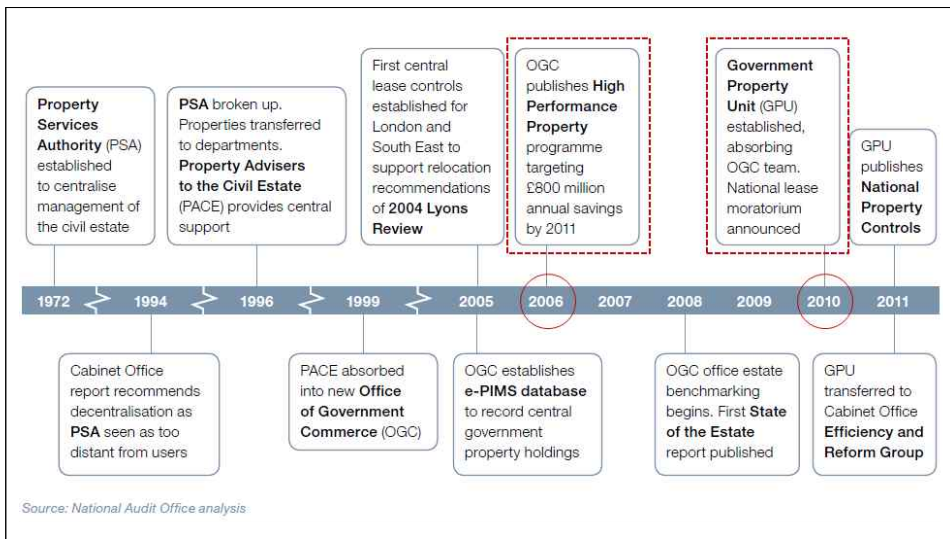
3. 영국의 국·공유 유류재산 활용 정책동향

1) 영국의 국유재산 활용 정책

(1) 관리주체

영국은 정부소유 모든 부동산을 중앙 통제하기 위해 2010년 국무조정실(Cabinet Office) 산하에 GPU(Government Property Unit)를 설립하였다. GPU는 효율적인 국유 부동산의 창출, 시민 세금의 합당한 가치를 제공, 최대 이익을 창출하는 방식으로 잉여재산의 처리, 새로운 주거지의 창출을 목표로 하고 있다. 또한 중앙정부와 지방정부의 총 3,700억 파운드 가치의 재산에 대한 전략 수립하며 구체적인 자산의 관리는 각 부서와 준정부기관(Arm's Length Bodies, ALBs)에 위임한다.

그림 5-8 영국 국유재산 관리조직의 변화과정



출처 : Cabinet Office. 2012. Improving the efficiency of central government's office property. p28(국무조정실. 2012. 중앙정부 행정재산의 효율성 증진)

(2) GPU 정부자산전략(Government's Estate Strategy)

① 주요 정책흐름

1990년대와 2000년대 초반부터 정부소유 부동산의 효율적 관리에 대한 필요성이 대두되기 시작하였다. 2008년 대침체(the Great Recession) 이전에는 지방정부의 자율 재산 보유권 보장으로 지방정부 소유 부동산에 대한 뚜렷한 관리 방안이 없었으나, 경제 불황이 계속되면서 공공지출의 규모를 축소시키고자 정부자산관리를 장기적 계획으로 다루어져야 한다는 주장이 제기되었다.

2006년 영국 조달청(Office of Government Commerce, OGC)이 주도의 HPP(High Performance Property) 프로그램을 시작으로 본격적으로 중앙정부에서 정부소유 부동산에 대한 통합적 전략을 개발하기 시작하였으며, 2009년 영국 왕실재무부는 OEP(Operational Efficiency Programme) 프로그램을 통해 좀 더 효율적인 정부의 부동산 중앙관리를 제안하였으며 이것이 2010년 GPU의 설립으로 이어졌다.

현재 GPU는 정부자산전략(Government's Estate Strategy)을 통해 정책방향을 설정하고 국유재산을 운영·관리하고 있다. 이는 HPP 프로그램을 이어가는 것으로서 전략목표와 전략수행방향 내용의 맥락은 공통적이다.

표 5-3 영국의 국유재산 관련 주요정책

시기	담당조직	정책
2006년	조달청 OGC (Office of Government Commerce,)	HPP(High Performance Property) 프로그램
2009년	영국 왕실 재무부 OEP	Operational Efficiency Programme
2010년	정부재산부 GPU (the Government Property Unit)	정부자산전략 (Government's Estate Strategy)

출처 : 저자 작성

② 정부자산전략(Government's Estate Strategy)의 기본 정책방향³⁶⁾

기본 정책 방향은 이용되지 않거나 효율적으로 관리되지 않고 있는 정부 부동산을 민간에 매각, 축소시켜 시민사회의 측면에서는 새로운 일자리와 주거를 창출하고 정부

36) Cabinet Office. 2013. Government's Estate Strategy. pp8-23 내용을 토대로 정리

의 입장에서는 부동산 관리 비용을 줄이며 좀 더 효율적으로 이용하고자 하는 것이다. GPU는 정책방향을 달성하기 위하여 합리화 추진, 시설현대화, 성장으로 목표를 구체화하고 이를 수행하기 위한 수단으로 리더십, 통제, PAM, MI를 제시한다.

표 5-4 영국 국유재산 관리의 목표와 실행방안	
전략목표 (What we want to achieve)	실행방안 (How we want to achieve it)
합리화 추진(Rationalisation) 시설 현대화(Modernisation) 성장(Growth)	리더십(Leadership) 통제(Controls) PAM(Property Asset Management) MI(Management Information)

출처 : Cabinet Office. 2013. Government's Estate Strategy. p7(국무조정실. 2013. 정부자산전략)

③ 전략목표

□ 합리화(Rationalisation)

세부목표는 사무공간을 현재의 사람 당13㎡에서 2015년까지 10㎡로 축소하는 것이다. 효율적인 공간의 절약을 목적으로 각 시설이 합당한 목적에 따라 각 부처의 요구를 적절히 수용하고 있는지 확인한다. 중앙정부의 통제와 지방정부의 실행이라는 두 방향으로 접근하는데, NPCs(National Property Controls³⁷⁾)를 통해서 중앙정부의 국무조정실에서 각 부처의 재산을 관리하고, 장소 기반의 전략(Place-Based Strategies)을 통해 합리화 추진 전략을 여러 부처간의 협력을 통해 이루어 내도록 한다. 합리화 전략 실현을 위해 12개소의 지역정부와 협력하는 OPE(One Public Estate) 프로그램을 시범적으로 실행한다.

37) NPCs(National Property Controls) : 국무조정실 승인 없이 임대 재계약, 새로운 토지에 대한 취득이 불가능하도록 하는 규제

□ 시설 현대화(Modernisation)

세부목표는 시설 현대화를 통해 총 사무공간을 2020년 3월을 목표로 총 46% 감축하는 것이다. 현대화를 통해 좀 더 작고 더 집중된 사무공간을 갖추도록 하고, 업무시설들이 변화하는 업무환경을 충족시키도록 IT환경 개선과 더 나은 사무환경 설계 등을 목표로 한다.

□ 성장(Growth)

공공의 잉여재산을 민간영역으로 넘김으로써 도시재생과 경제활동 증가의 기회가 되게 하는 것이며, 잉여 공공토지를 새로운 주거환경, 교육 시설로 변화시킨다.

④ 실행전략

□ 리더십(Leadership)

정부자산 전략은 전략을 수행하는데 있어서 리더십 없이는 계획이 실현되기 어렵다는 것을 인지하고 리더십을 전략 수행 방향 중 하나로 강조한다. 각 부처별 산발적인 관리 계획들을 GPU의 명확한 방향 아래 통합적으로 관리하는 것을 의미하기도 한다. 리더십 전략 수행을 위하여 개별 부처의 부동산 팀을 전체 전략에 따라 서로 협력하게 하기 위해 구체적인 방향을 설정하고, 감독평가에 대한 프레임워크를 제공하며, 각 전략과 정책에 대한 의견교환을 돕는 의사소통전략을 명확화한다. 또한 중앙정부로부터 목표들을 수행하기 위해 지원, 전문가, 타 공공기관, 그리고 부동산 공급자간의 협력을 지원한다.

□ 통제(Controls)

GPU는 기존의 NPCs를 강화함으로써 민간에 불하할 경우 경제적으로 더 큰 이득이 될 가능성이 있는 토지에 대해서 공공에서 임대 재계약을 하지 못하게 하고 공공의 새로운 토지 취득을 통제한다. NPCs는 현재까지 효율적인 중앙 관리 방안으로 기능해왔지만 토지임차권(leasehold) 외에 PFI(Private Finance Initiative)나 지방정부가 보유하고 있는 유휴 토지의 관리에는 크게 도움이 안 되는 문제점을 가지고 있다. 이에 따

라 NPCs를 넘어서 지방정부의 자유보유권(freeholds)³⁸⁾에 대한 새로운 통제 수단을 모색 중이다.

□ 자산관리(PAM, Property Asset Management)

GPU는 부동산 자산관리팀이 적절하게 그들의 역할을 수행할 수 있도록 각 정부 부처의 대표로 PAM기술팀(PAM Skills Group)을 구성하고 1년에 4번의 회의를 통해 전략 실행을 위한 기준들을 설정한다.

□ 자산관리정보 (MI, Management Information)

GPU는 효율적이고 통합적 자산관리를 위하여 매 분기마다 e-PIMs시스템에 국유자산 데이터를 업데이트하고 있다. 그러나 e-PIMS시스템에도 불구하고 대부분 정부부처는 각자 따로 MI시스템을 가지고 있고 각자의 자산정보를 가지고 있다. 따라서 GPU는 정보수집을 더 확산시키고 투명성을 확보하고자 한다.

⑤ 세부 프로그램

GPU는 정부자산전략의 구체적 실행을 위해서 다양한 프로그램을 운영하고 있다. OPE프로그램, TAM, SfG, GPF(Government Property Finder), TW3(The Way We Work) 프로그램 등이며, 이들은 다양한 실행 프로젝트와 연계되었다.

OPE(One Public Estate)프로그램은 지방정부가 소유 부동산 관리에 적극적으로 협조할 수 있도록 고안된 프로그램으로, 첫 해 12개의 시범 사업이 수행된 이래 3차 사업에서는 107개 지역으로 확장되었다.

TAM(Tight Asset Management)은 잉여부동산의 불하를 촉진하기 위해 고안된 프로그램으로 GPU설립 첫 해 전략적 토지 부동산 심의(Strategic Land and Property Review)를 통해 불필요한 잉여재산 약 35억 파운드를 민간에 불하하였다. 전략적 토지 부동산 심의는 그동안 정부 데이터에 축적되어온 약 10만개의 국무조정실의 부동산 데이터와 e-PIMS의 자료를 검토하였다.

38) 토지임차권(leaseholds)과 자유보유권(freeholds)은 다른 형태의 토지 소유 형태로, 토지임차권은 영구적인 소유권은 아니나 50년에서 100년 가량의 장기적 계약기간 동안 토지를 활용할 수 있는 형태이고 자유보유권은 세습이 가능한 영구 소유의 형태임

SfG(Space for Growth)와 GPF(Government Property Finder)은 서로 연계된 프로그램으로 중앙정부의 부동산 데이터를 활용하여 유휴공간을 스타트업, 혹은 사회적 기업이 사용할 수 있게 고안된 프로그램이다. SfG 프로그램을 통해 스타트업이나 사회적 기업이 더 적은 비용으로 공공 소유지를 임대할 수 있도록 하고, 무료로 가까운 비용으로 제공하기도 하였다. e-PIMs 자료를 기반으로 지자체 뿐만 아니라 영국의료보험 (NHS)등도 참여하여 부동산 정보를 제공하였다.

그림 5-9 영국 국유재산 관리 프로그램



2) 공공협력을 위한 프로그램 사례 : One Public Estate Program

(1) OPE 프로그램 개요

GPU의 정부자산전략 하에서 OPE는 ‘합리화 전략(rationalisaiton)’을 실행하기 위한 프로그램 중 하나로서 지방정부와 중앙정부의 협력을 통해 공공 토지를 관리, 경제적 이익을 창출해 내는 것을 목표로 한다. 초기 자산정책들은 자산에 대한 통제권한을 중앙조직으로 집중토록 하거나, 부처간 협력만을 강조했으나, OPE 프로그램은 효율화 뿐만 아니라 정부의 자산이 포괄적인 시민에 대한 서비스를 개선하는데 도움을 주도록 해야한다는 측면에서 부처간 협력과 함께 지방정부와의 협력을 강조한다³⁹⁾. GPU와 함께 LGA(Local Government Association)가 공동으로 운영하며, 2013년 처음 12개 시범사업에 이어, 2014년 두 번째 OPE사업은 20개 대상지, 2015년 가을 발표된 세 번째는 107개의 사업대상지로 확대되었다.

39) National Audit Office. 2012. Improving the Efficiency of central government office property. p11

(2) OPE 프로그램의 효과

GPU는 OPE 프로그램을 통한 중앙과 지역 정부의 협력을 통해 경제성장동력 창출, 자본 수입금 창출, 운영비용 감축, 소비자 중심의 통합적 공공서비스 제공 등 다음 네 가지의 효과를 불러올 수 있을 것이라 기대하였다. 먼저 경제성장동력 창출은 유희 토지와 건물을 불하함으로써 새로운 재생 사업과 주거 개발을 제고하는 것이다. 영국 정부의 보고서에 따르면 지방 정부가 소유한 토지 및 재산의 총 가치는 2012-2013년에 거의 1,700억 파운드에 달할 것으로 추정되며, 전체 공공 재산의 규모는 3,800억 정도 될 것으로 추정된다(LGA, Cabinet Office, 2014, p4). 두 번째 자본 수입금 창출의 경우, 영국정부는 2015년에서 2020년까지 약 50억 파운드의 토지와 건물을 불하할 것으로 계획하였으며(HM Treasury & Infrastructure UK, 2013), 이중 지방정부의 토지불하로 얻을 수 있는 수입금은 약 133억에 이를 것으로 예측되고 있다(Office for Budget Responsibility, 2013). 세 번째 운영비용 감축 면에서는 지방정부와 중앙정부의 토지재산 운영비용을 감축시킬 수 있으며, 마지막으로 소비자 중심의 통합적 공공 서비스 제공 측면에서는 한 공간에 집중된 정부 통합 서비스를 제공함으로써 시민들이 공공 서비스에 좀 더 효율적으로 접근할 수 있게 도울 수 있다.

그림 5-10 One Public Estate Program을 통한 지방과 중앙정부간 협업의 효과



출처 : LGA, Cabinet Office. 2014. One Public Estate; Transforming Property and services. p6

(3) OPE 프로그램의 내용

OPE 프로그램은 국가와 지자체의 협력이 중요하기 때문에 일방적 지원 또는 의무적 집행이 아니라 국가가 제공하는 내용과 지자체가 이행해야 하는 내용을 명확히 하여 협력을 도모하고 있다.

표 5-5 영국 OPE 프로그램의 자원과 대상지 선정기준

국가 제공 (We Offer)	지자체가 이행 협약 (Your Commitment)
- 파트너십 설립, 프로그램 운영을 위한 펀딩 - 맵핑, 분석 등 기술지원 - LGA, GPU 지원과 중앙정부 전문가 네트워크 - 중요한 법률과 정책 개선 - 부처간, 지자체간 장벽을 극복하기 위한 각료회의 - 서비스 개혁 시 세입목적으로 캐피털 리싯(capital Receipts)을 쓸 수 있는 재량권 부여 - 정부부처 자산 우선 구매권	- 재산위원회 등 파트너십 구축 - 성과 달성에 집중한 OPE 실행계획 수립 - 공공 토지와 자산에 관련된 지역의 리더로서 역할 수행 - 강력한 리더십, 시간투자, 프로그램에 참여하는 공공파트너로부터의 구매 - 파트너들이 소유한 모든 토지와 건축자산을 e-PIMS Lite에 기록 - 파트너십 경계 내 지자체가 소유한 토지와 건물의 감정가 정보 제공 - 본 프로그램으로 포함될 수 있는 잉여토지와 잠재 잉여토지에 대한 상세 정보 제공 - 파트너십이 소유한 모든 토지와 건축물에 대한 상세정보 공개

출처 : 영국 지방정부연합 One Public Estate 홈페이지 [2016.09.18. 접속]
http://www.local.gov.uk/onepublicestate/-/journal_content/56/10180/6678286/ARTICLE

① 정부지원 항목

정부가 지원하는 내용들은 아래와 같으며, 주로 지자체가 파트너십을 구축하고 계획을 수립하고 협업을 도모할 수 있도록 설계되었다.

- 파트너십 설립 및 프로그램 운영을 위한 펀딩
- 지자체간 장벽을 극복하기 위한 각료회의, LGA, GPU 지원, 중앙정부 전문가 네트워크
- 맵핑, 분석 등 기술지원, 중요한 법률과 정책 개선
- 부처간, 서비스 개혁 시 세입목적으로 캐피털 리싯(capital receipts)을 쓸 수 있는 재량권 부여, 정부부처 자산 우선 구매권

② 지자체 선정기준

지자체는 본 프로그램의 책임감 있는 주체로서 계획을 수립하고 실행하며, 자산에 대한 정확한 정보를 구축하고 공개하는 의무를 진다.

- 재산위원회 등 파트너십 구축
- 성과 달성에 집중한 OPE 실행계획 수립
- 강력한 리더십 : 공공 토지와 자산에 관련된 지역의 리더로서 역할 수행, 시간투자, 프로그램에 참여하는 공공파트너로부터의 구매
- 파트너들이 소유한 모든 토지와 건축자산을 e-PIMS Lite에 기록, 파트너십 경계 내 지자체가 소유한 토지와 건물의 감정가 정보 제공, 본 프로그램으로 포함될 수 있는 잉여토지와 잠재 잉여토지에 대한 상세 정보 제공, 파크너십이 소유한 모든 토지와 건축물에 대한 상세정보 공개

③ 재원전달체계 및 운영방식

OPE 프로그램의 지원금은 GPU산하에서 LGA(Local Government Association)와의 협력을 통해 각 지방정부로 배정된다. 1년차 지원에서는 각 지방 의회로 지원금이 할당되었으나, 3차부터는 지방정부가 설립한 부동산 관리 파트너십으로 할당하고 있다. OPE 프로그램 지원금은 주로 파트너십 설립 등 프로그램 운영비용으로 활용된다.

실제 서비스 집적 이후 남은 부지 개발은 민간에 매각되거나, 기존지역 개발에 포함되어 공동체 지원금(community budget)과 시티 딜 지원금(city deal budget) 등 별도의 지원금과 연계하여 운영된다. 각 지방정부는 OPE프로그램과 각 지방 재원을 효율적으로 연계 운영함으로써 LEPs(Local Enterprise Partnerships)⁴⁰⁾의 이익을 최대화한다. 그렇기 때문에 OPE 프로그램 선정에는 기존에 도시재생 사업에서 OPE 프로그램이 촉진역할을 할 수 있는 지역이 우선순위로 배정되게 된다.

40) LEPs는 비즈니스 혁신 기술부 (the Department for Business, Innovation and Skills)에 의해 설립된 지방 정부와 사업체간의 파트너십으로서 지역 경제 성장을 위해 운영되고 있음. 도시재생사업의 주요 주체로서 OPE 프로그램과 직접적인 관련은 없지만 OPE프로그램은 지방정부가 OPE프로그램을 운영하는데 LEPs와 협력하기를 적극적으로 권장하고 있음. 기존 도시재생사업과 OPE프로그램을 연계하여 진행, OPE 지원금을 도시재생 사업과 통합적으로 운용하는 등 개별 지역 사례마다 다른 양상을 보여줌

(4) 최근 동향 : 3차 OPE(2015년)의 특징

3차 OPE의 특징은 지원 대상 및 지원금의 확대, 파트너십 기준 강화, 공공분야 협력 대상 확대 등이다. 먼저 지원 대상 및 지원금의 확대 측면을 살펴보면, 1차(2013년) 12개 시범사업, 2차(2014년) 20개 사업, 3차(2015년) 107개로 사업대상지도 확대되었고, 지원금 측면에서 세 번째 시범사업 대상지는 그 전해의 두 배 가까운 지원금(1차: 600만 파운드, 2차: 3,100만 파운드)을 받게 되었다. 또한 1년차 지원에서는 각 지방 의회로 지원금이 할당되었으나 3차부터는 각 지방정부에 부동산 관리 파트너십을 체결하도록 하는 가이드라인이 제공됨에 따라 지역단위에서 타 공공기관과 협력할 수 있는 환경이 만들어졌다.

파트너십 기준 강화 측면을 보면, 지역 정부만을 대상으로 했던 1차 시범사업에 비해서 3차 사업에서는 파트너십의 중요성이 커졌다. 선발의 우선순위에서 지원 지역은 무조건 주변 지역 혹은 타 공공기관과 함께 파트너십을 체결해야 함을 명시하고 있고(평가에서 파트너십 운영 방법이 25%의 비중), 다음과 같은 구체적인 기준도 들고 있다. 1. 지원서는 파트너십이 향후 어떻게 운영될 지에 대해서 구체적으로 보여주고 있는가 2. 지원서는 파트너십이 어떻게 지방정부와 중앙정부, 혹은 타 공공기관과 함께 협력해서 결과물을 보여줄지 보여주고 있는가?

공공분야 협력 대상 확대 측면에서 보면, 협력 대상이 국민의료보험, 국방부(MOD, the Ministry of Defence's), 법무부(Ministry of Justice), 교육 학회(Education Funding Authority), 노동연금부로 확장되고 있다. 예를 들어 노동연금부는 부처 소속의 부동산에 대해 1998년 20년간 지속되는 PFI 계약을 맺어 2018년 해지 예정이며, 이에 따라 노동연금부 소속 토지와 빌딩을 축소시켜 더 능률적인 업무 환경을 만들 예정이다. 또한 이 과정에서 OPE 프로그램에 참여하고 있는 각 지방정부와 협력하게 된다.

(5) 사례

① 리즈(Leeds)

파트너십 명칭은 리즈 파트너십이며, 통합서비스 제공, 커뮤니티 허브 등 경찰, 국민의료보험과 협력하여 OPE 프로그램을 운영한다. 주요 사업 내용은 아래 표와 같다.

	서비스 집적 부지	기존 서비스가 이전하고 남은 부지
사업주체	OPE 프로그램 파트너십	지자체, NHS
사업내용	통합서비스 제공: 지역 기반의 협력 체계를 만들어 통합적인 의료와 복지 서비스 제공, 전 도시를 대상으로 13개의 통합 건강, 사회복지 근린 팀을 구성 커뮤니티 허브 (커뮤니티허브 패스파인더, Community hub pathfinders): 2014년 4월 설립, 지역의 의료와 복지 프로그램을 통합, 한 장소를 이용할 수 있도록 함	도심에 위치하던 지역 경찰서를 공공시설 통합을 통해 옮기면서 기존 장소에 상업 시설 건설, 국민의료보험과 협력하여 공공 노인 요양 주거시설 개발 예정

② 우스터셔(Worcestershire)

파트너십 명칭은 플레이스 파트너십 유한회사(Place Partnership Ltd)⁴¹⁾이다. 네 개 지역, 6개의 공공부문 파트너십을 가지고 있다. 6개 공공부문은 헤리퍼드(Hereford) 우스터셔 소방서, 레드치(Redditch) 의회, 워릭셔 경찰서, 서 머시아(West Mercia) 경찰서, 워릭셔 의회, 워릭셔 건강공단, 우스터 의회 등이다. 파트너십의 역할은 지역 자산 지도화, 향후 개발과 관련될 가능성이 있는 지역 이해관계자들을 발굴, 모든 참여자의 비즈니스 모델을 이해, 지역의 요구사항들과 성장 계획을 확인하는 것이다. 주요 사업 내용은 아래 표와 같다.

41) 1차 사업을 통해 우스터셔의 공동 자산 사업을 진행하기 위해 JPV설립. 2차 사업을 통해 JPV를 발전시켜 플레이스 파트너십(Place Partnership Ltd)이라는 공동 부동산 관리 회사를 설립

	서비스 집적 부지	기존 서비스가 이전하고 남은 부지
사업주체	OPE 프로그램 파트너십	민간
사업내용	통합서비스 제공: 지역 기반의 협력 체계를 만들어 통합적인 의료와 복지 서비스 제공, 전 도시를 대상으로 13개의 통합 건강, 사회복지 근린 팀을 구성 커뮤니티 허브 (스타우르포트 시빅 센터, Stourport Civic Centre): 도서관, 구직센터, 의회, 지역 경제 지원센터를 한 군데 통합	550명의 영국환경식품농무부 (Department for Environment Food and Rural Affairs, Defra) 직원이 우스터셔 시청으로 이동하면서 기존의 8.5에이커 가량의 공공 유흥공간을 주거개발 용도로 민간에 매각

③ 노팅엄(Nottingham)

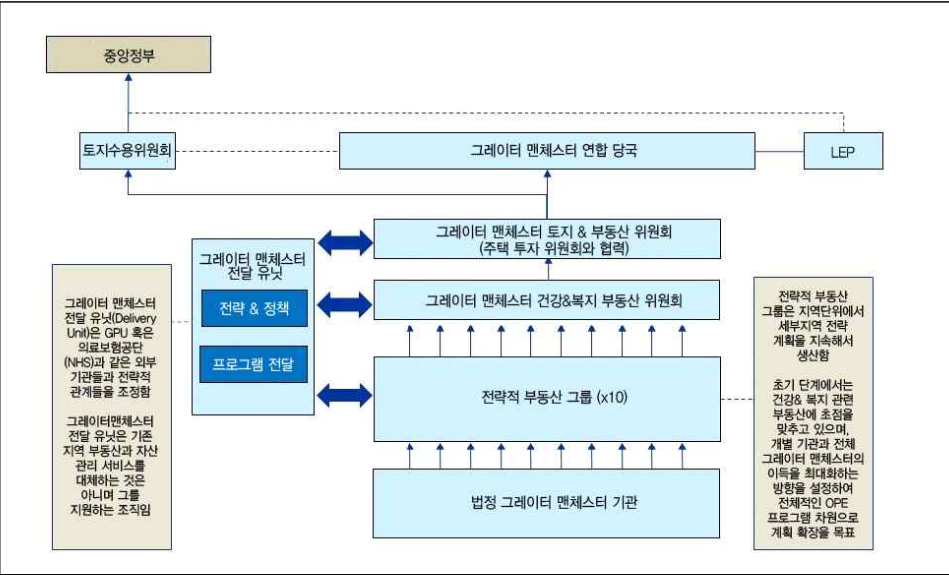
파트너십 명칭은 D2N2 파트너십이며, 역할은 통합서비스 제공 등 OPE프로그램을 운영하는 것이다. 주요 사업 내용은 아래 표와 같다.

		서비스 집적 부지	기존 서비스가 이전하고 남은 부지
사업주체		OPE 프로그램 파트너십	지자체 / 민간
토지처분	주체	지자체 -노동연금부	일부는 공공(노동연금부) - 민간
	방식	임대 (장기임대-의회가 소유하고 있는 건물에 노동연금부가 입주하면서 임대 수입을 얻음)	매각
사업내용		통합서비스 제공: 노동연금부(Department for Work and Pensions, DWP)의 유스컨트랙 (Youth Contract, 18~24세 청년들에게 구직기회를 제공하는 단체)를 노팅엄 의회가 소유하고 있는 록슬리 하우스(Loxley House) 1층으로 이전	일부는 민간 개발 일부는 노팅엄 성장계획 (Nottingham Growth Plan)으로 활용 예정

④ 노팅엄(Nottingham)

파트너십 명칭은 그레이터 맨체스터 (Greater Manchester Region) 파트너십, 그레이터 맨체스터 토지수용 위원회 (Greater Manchester Land Commission)이며, 역할은 통합서비스 제공 등 OPE프로그램을 운영하는 것이다.

그림 5-11 그레이터 맨체스터 OPE 자산 가버넌스 틀 (framework)



출처 : Councillor Sue Derbyshire and Eamonn Boylan, 2016. GM Land and Property Update, p.4

	서비스 집적 부지	기존 서비스가 이전하고 남은 부지
사업주체	OPE 프로그램 파트너십	민간
사업내용	통합서비스 제공: 커뮤니티 헬스 파트너십(Community Health Partnership)과 국민의료보험 등이 참여하여 통합적인 복지 프로그램을 진행하고자 함	주택개발

3) 영국사례 소결

영국은 정부자산전략(Government's Estate Strategy)을 통하여 국유재산 정책의 기본방향을 제시하였다. 영국의 정부자산전략은 공공지출규모를 줄이기 위해 정부 청사를 집약화하고, 사무공간 면적을 축소하는 것을 기본방향으로 하고 있다. 청사면적의 축소 및 집약화로 인한 잉여재산은 새로운 일자리와 주거를 창출함으로써 장기적 성장의 기반을 구축하도록 하였고, 시설 현대화 및 합리화 추진과 성장이라는 정책목표를 실현하기 위한 핵심 수단으로 중앙정부의 리더십을 강조하였다.

GPU는 재정적 어려움으로 인하여 국가 유희부동산을 우선 민간에 매각하지만, 스타트업 기업에게 저렴한 비용으로 임대(Space for Growth)하거나, 지역발전사업(City Deal Budget, Community Budget 등)과 연계하는 등 도시재생 및 지역 활성화를 위한 노력을 병행하여 추진하였다.

OPE 프로그램을 통한 공공간 협력의 성과와 한계는 다음과 같다. OPE 프로그램은 국유 부동산 관리에 대한 국가의 기본방향 하에 지역의 실정을 잘 아는 지자체가 파트너십을 구축하고 실행계획을 수립하여 관련 전 분야의 지역 기관과 중앙정부의 부처와 직접적으로 협력토록 하도록 하였다. 국가(GPU)는 직접 사업을 추진하기보다, 지자체가 리더십을 가지고 역할을 수행할 수 있도록 재정지원, 기술지원, 전문가 네트워크, 특례 등을 지원하였다. 특히 재정지원은 지역사회가 협력의 중요성을 고려하여 파트너십을 형성하고 프로그램을 운영토록 하는데 집중되며, 국가는 각료회의를 통해 지자체가 수립한 계획이 실현될 수 있도록 부처간, 지자체간 장벽을 극복하기 위한 역할을 수행하였다.

OPE 프로그램은 지방정부에게 있어서 건강, 안보, 교육시설 확충 등 전 분야에 있어서 중앙정부의 부처와 직접적으로 협력할 수 있는 기회를 제공했다. 중앙정부는 각 부처의 전략 계획을 실질적인 사업으로 실행하는 기회가 되었으며, OPE 프로그램을 통해 그동안 누락되었던 지방의 부동산 데이터베이스를 구축하도록 함으로써 지속적인 중앙정부의 관리가 가능하게 되었다. 지방정부는 성공적인 사업 실행에 있어서 핵심적인 역할을 하는 것이 확인되었지만 협력과정에서는 강력한 중앙정부의 지도력과 시간적, 비용 투자가 필요하였다. 지역차원에서 과감한 전략을 세운다 하더라도 한계에 부딪히게 되는 경우가 많으며 많은 경우에 중앙정부가 나서야 이를 해결할 수 있었다(LGA & GPU, 2016, p10).

4. 미국의 국·공유 유희재산 활용 정책동향

1) 미국의 국유재산 활용 정책

(1) 관리주체⁴²⁾

미국의 국유재산(토지 및 건축물) 관리는 GSA(미연방조달청; General Service Administration)에 속한 PBS(Public Buildings Service)가 총괄 담당하고 있다. PBS는 임무는 크게 세 가지로 나눌 수 있는데, 첫 번째는 청사의 건축과 디자인을 관리하는 것이며, 두 번째는 재산을 임대·매각 등 관리처분에 관한 것이며, 마지막으로 공동체를 지원하는 것이다.

청사성능 관리 측면에서는 연방건물의 설계와 건축, 지속가능성 제고를 위한 디자인 지원, 업무공간의 혁신성 제고, 녹색건축물의 시험장 제공, 연방건물의 예술품 관리 등을 다룬다⁴³⁾.

재산의 관리처분 측면에서는 연방건물의 임차, 연방정부 자산의 매각 관리, 연방정부 기관을 위한 부동산의 기증 및 판매 등을 담당한다⁴⁴⁾.

공동체 지원 측면에서는 도시 공동체 발전의 지원, 어린이집을 위한 공간 제공, 역사적 건물의 보전 등의 역할을 수행한다⁴⁵⁾.

PBS는 도시 내 연방자산의 이용 계획, 이용 방법을 결정하며, 이용을 위한 부동산의 취득 및 건축물의 설계와 건설과정에도 관여한다. 또한 이용과정에서 자산의 관리와 향후 매각과정까지 종합적으로 관리할 수 있다. 또한 PBS는 도시 공동체의 발전을 지원하는 것을 주요 역할의 하나로 하고 있으며, 이를 위하여 가지고 있는 자산을 다양한 방법으로 활용할 수 있다. 따라서 단순히 매각하는 것에서 나아가 산업부지의 재개발(brownsfield Redevelopment), 공공 이용(public use)공간으로의 변화 등을 통하여 유희 부동산을 활용하고 있다.

42) 본 장의 내용은 GSA PBS 홈페이지(www.gsa.gov/publicbuildingsservice)[2016.11.26. 접속]를 토대로 작성

43) Design & construction, support sustainable design initiatives, Promote innovative workplace solutions, (Act as a green proving ground, art in Architecture Program

44) Leasing, manage federal property disposal, donate or sell real estate for federal agencies

45) support the development of urban communities, provide space for more than 100 child care centers, preserve historically significant buildings for future generations

(2) 유희부동산의 처리과정

연방정부가 더 이상 활용하지 않는 부동산은 두 단계의 처리과정을 거치게 된다. 먼저 더 이상 활용하지 않는 부동산은 우선 초과(excess) 부동산으로 보고되며, 해당 부동산을 필요로 하는 연방정부의 다른 기관으로 이전되는 것을 먼저 검토한다.

검토 결과 해당 부동산이 연방정부의 어떤 기관에도 더 이상 필요가 없는 경우에는 유희 부동산(surplus real property)으로 분류되게 된다. 수요가 없거나, 저이용되어 유희부동산으로 분류되는 연방자산은 개발되지 않는 토지(undeveloped land), 상업/공업 시설(commercial and industrial facilities), 오피스 빌딩(office buildings), 군사 시설(military holdings), 창고(warehouses), 주거(single-and multi-family residences)에 이르기까지 유형과 가치가 매우 다양하다.

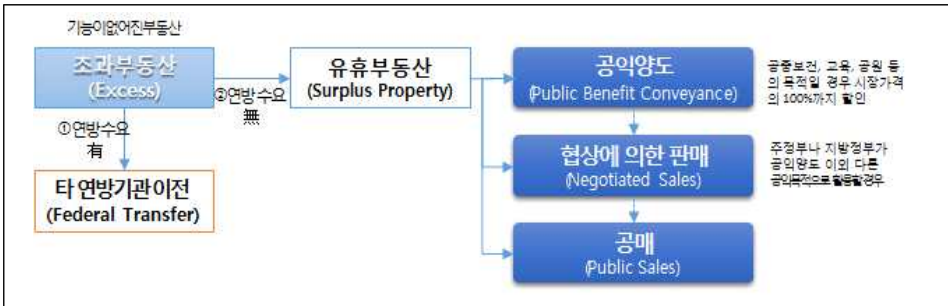
유희 부동산으로 분류된 재산은 공익양도(PBCs : Public Benefit Conveyances), 협상에 의한 판매(negotiated sales) 또는 공매(public sales)를 통하여 처분된다. 범정부 부동산 처분현황⁴⁶⁾을 살펴보면 일반판매에 해당하는 공매가 전체의 77%, 협상에 의한 판매가 8%, 공익양도가 10%, 연방부처간 이전이 5% 수준으로 이루어지고 있다.

먼저 공익양도(PBCs : Public Benefit Conveyances)는 유희부동산을 고용 및 교육 기회 확대, 어메니티 증진, 주거복지 등 정부가 정한 특정목적⁴⁷⁾에 한하여 주정부, 지방정부, 지역단체, 비영리기관 등이 시장가격의 100%까지 할인된 비용으로 이용하는 것을 의미한다. 해당 목적으로 유희 부동산을 활용하기를 원하는 기관이 없는 경우에는 협상에 의한 판매(negotiated sales)를 실시한다. 협상에 의한 판매(negotiated sales)는 공익양도에서 허용하는 용도 이외의 용도로 활용하기를 원하는 주(州)정부나 지방정부를 대상으로 하며, 적정하게 평가된 시장가치에 양도된다. 협상에 의한 판매는 공적이용이지만 PBCs에 적용되지 않는 경우 적용되며, Fixed-Price Sale과는 달리 가격협상이 가능하다. 공매(public sales)는 어느 주(州)정부나 지방정부 또는 적합한 비영리기관도 해당 유희부동산을 활용하고자 않는 경우 실시하며 경쟁 입찰을 통하여 판매하게 된다.

46) GSA, 2015. Office of Real Property Utilization and Disposal. FY 2015 Performance Overview, p3

47) 공익양도(PBCs) 가능 용도 : 공중보건 또는 교육 목적, 공원과 공공휴양지역, 역사적인 기념물, 노숙자 지원, 교정시설, 항구시설, 고속도로, 야생동물 보호, 자조주택(自助住宅), 법률 집행 또는 비상사태 관리 등

그림 5-12 미국의 유휴부동산 처리과정



출처 : 미국 미연방조달청 사이트(<http://disposal.gsa.gov/WhatWeDo>) [2016.08.16. 접속]

표 5-6 2015 회계연도 미국 범정부 유휴재산 처분현황 요약

단위 : 백만달러

2016 회계년도	처분 개수	추정된 공정시장가격	수입
공공 매각	133	N/A	\$57.90
협상된 매각	14	N/A	\$8.00
공익적 양도	17	%10.90	\$0
연방정부간 이전	9	\$0.70	\$0.10
합계	173	11.60	\$66.00

출처 : GSA, 2015. Office of Real Property Utilization and Disposal. FY 2015 Performance Overview. p3

2) 공공협력을 위한 프로그램 사례 : Good Neighbor Program

(1) Good Neighbor Program의 기본 취지

GSA는 연방정부의 부동산을 단순히 이용기관의 편의 외에도 지역 커뮤니티의 발전을 위하여 활용할 법적 책임⁴⁸⁾이 있다. GSA에서 관리하는 시설은 소규모 농촌 지역에서 주요 대도시 지역까지, 전국적으로 2,000개 이상의 다양한 지역에 위치하고 있어, 많은 근로자와 방문객으로 연방정부 시설이 지역사회에 미치는 영향이 지대하다는 사회적 공감대를 바탕으로 이와 같은 제도가 마련되었다.

48) Public Buildings Cooperative Use Act of 1976, Executive Order 12072, and Executive Order 13006

Good Neighbor Program은 GSA의 지역사회 기여의무를 구체화하기 위해 만들어진 프로그램으로서, 연방정부의 부동산을 취득, 활용, 관리, 처분하는 과정에서 해당 행위들이 지역사회의 발전목표에 부합하기 위한 원칙과 지원을 제공한다. 지역사회의 발전목표는 지역별로 상이할 수 있으며, 상권 활성화, 도시재생, 공동체 형성, 오픈스페이스 제공 등 다양한 목표들이 포함될 수 있다. GSA는 지역본부와 이해당사자들에게 적용 가능한 기술, 교육, 그리고 필요로 하는 다양한 지원을 제공한다.

(2) Good Neighbor Program의 기본 원칙

GSA는 부동산과 관련한 다양한 행위들을 결정하는 과정에서 Good Neighbor Program의 취지를 살리기 위하여 입지(location), 디자인(design), 재개조(renovate), 관리(manage), 참여(partnership) 5가지 기본 원칙을 적용하고 있다.

먼저 입지는 연방이 소유하거나 임대하는 새로운 시설을 연방의 지속가능성 목표와 지역의 계획 (Local Plan)을 지원할 수 있도록 배치하는 것을 의미한다. 디자인은 새로운 연방시설을 우수한 업무공간이자 주변지역과 연계된 매력적인 공공공간(Public Space)로 만들고, 지역의 도시설계목표를 지원하는 것이다. 재개조는 공공공간을 개선하고, 이해당사자들의 근린환경 개선을 권장할 수 있도록 기존의 연방자산을 개조하고 재논의 하는 것이며, 관리의 연방자산의 대중이용(Public Use)과 개방을 권장하는 방향으로 관리하는 것이다. 마지막으로 참여는 지역사회에 적극적인 파트너로서, 연방 프로젝트와 연방자산 주변 물리적인 환경의 관리개선을 위해 노력하는 것을 의미한다.

(3) Good Neighbor Program의 적용 사례⁴⁹⁾

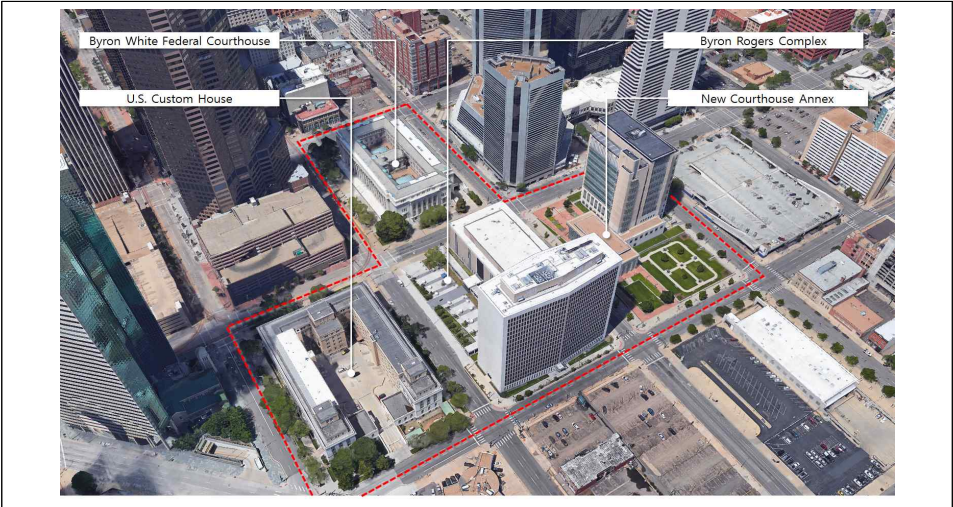
① 덴버 연방 구역(Denver's Federal District)

해당 구역은 덴버 도심과 인접해 있으며, 4개 블록에 연방건물이 집적되어 있는 연방구역이다. GSA는 오클라호마 폭탄테러 이후 요새(a fortress)라고 불릴 정도로 폐쇄적으로 활용되어온 연방건물의 옥외공간을 매력적이고 흥미로운 공간으로 변화시키는

49) GSA, Conference Report National Field Officers' Training, "Federal Spaces, Civic Places", p6-8의 내용을 발췌 정리

것을 목표로 하였다. 2002년 \$1.6million의 Byron Rogers Complex의 광장 리모델링과 \$75million의 법원 별관이 건축되었다.

그림 5-13 덴버 연방 구역



출처 : google earth 프로그램 Denver Federal district 이미지를 바탕으로 편집 [2016. 10. 24. 접속]

□ 추진과정

오클라호마 폭탄테러 이후로 연방건물의 주변에는 안전울타리가 추가되고 노상주차 를 제거하며, 건물출입을 위한 보안을 강화하였다. 이에 따라, 많은 연방건물의 옥외 공간이 아무것도 할 수 없고 아무도 찾지 않는 콘크리트 광장으로 남게 되었다.

GSA의 Center for Urban Development와 컨설턴트들은 Byron Rogers Complex의 광장이 연방 구역 전체의 활성화를 위한 가능성을 가지고 있으므로, 광장 자체에만 집 중하지 말고 큰 틀에서 접근할 것을 조언하였다. 이에 따라 GSA는 국제적인 건축·도 시설계 회사인 Civitas and Gensler의 도움으로 마스터플랜을 작성하였다. 이때 마스 터플랜의 작성을 위하여 연방건물의 입주자, 시정부 기관, 문화단체, 시민단체, 주변 지역의 토지소유자들이 모여 3번의 워크샵이 진행하였으며, 이를 통하여 이 지역이 어 떻게 변해야 하는가에 대한 목표를 설정하고 액션플랜을 수립하였다. 마스터플랜과 광 장의 설계안이 수립되는 중간에도 벤치조성, 꽃 심기, 벽화, 이벤트 등의 작고 부분적 인 변화들을 시도하여 긍정적 반응을 유도하였다.

□ GSA의 주요역할

Byron Rogers plaza의 재건축은 GSA로부터 재원이 조달되었으며, 별관의 건축은 대부분의 연방프로젝트들과 마찬가지로 의회로부터의 직접예산으로 추진하였다. 그러나 이와 같은 재원은 해당 건물에 대해서만 활용이 가능하기 때문에 대상지 주변지역의 개선에 활용하는 것에는 한계가 있었다. 이에 따라 GSA는 이 사업을 함께할 협력자를 구하는 것이 필수적임을 깨닫고 함께할 협력자⁵⁰⁾들을 조직하여 사업을 추진하였다.

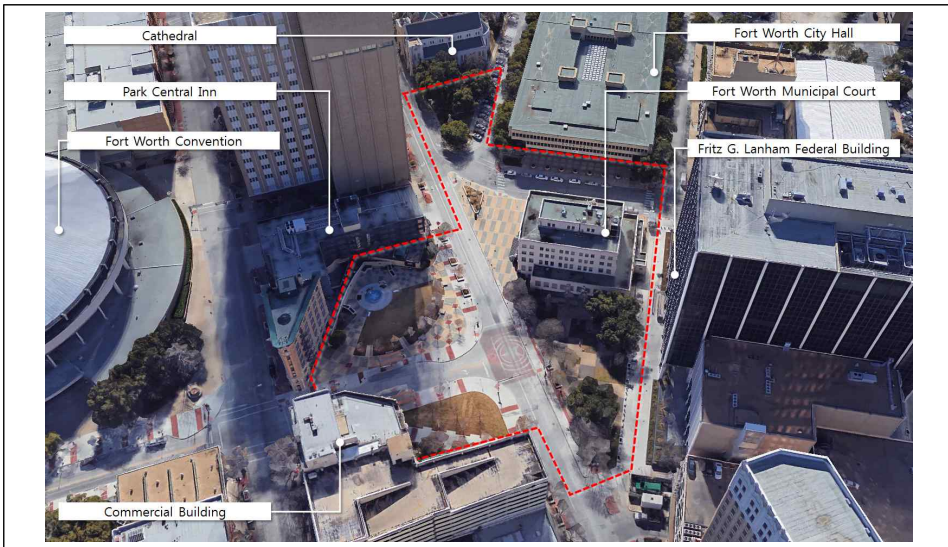
마스터플랜은 표지판, 지역의 경관, 가로시설물 등에 대해서도 많은 제안을 하였으나, 이는 GSA 자체의 재원으로 실시하기에는 한계가 있어, 지역사회의 지속적인 투자를 유도할 계획이다.

② Fort Worth's Civic Square

Fort Worth 도심에 입지한 Fritz G. Lanham 연방건물과 법원, 시청, 컨벤션 센터 등 공공시설이 밀집한 광장이 대상지역이었다. 이 지역은 Fort Worth 다운타운에 입지하고 있으나 가장 활발한 활동이 일어나는 지역과는 몇 블록 떨어져 있다. Fort Worth는 여름이 매우 더워, 차량중심의 도시공간을 가지고 있으며, 공공야외공간에 대한 전통이 매우 부족한 지역이다. 따라서 버스정류장을 나란히 배치하여 환승활동을 유도하고, 공지와 가로를 전반적으로 개선하여 매력적인 외부공간(civic square)으로 변화시키고자 하였다.

50) Beacons(비영리 청년단체로 데이케어센터의 벽화를 그림), The Denver Regional Transportation District (대상지를 지나는 철로 주변으로 새로 나무를 식재하고, 지역의 정체성 확립을 위하여 역명을 Federal Distirct로 변경), The Denver-based Harmsen Foundation(소유하고 있는 예술품을Byron White Courthouse에서 열리는 전시회에 임대), Denver Art Museum(소장하고 있는 조각을 광장에 전시하고, 작은 예술품들을 연방건물의 공공공간에 전시), The University of Colorado at Denver architecture school(Federal Distirct에 관한 2개의 스튜디오를 개설하고 장래 계획을 고민), Qwest(Custom House 맞은편에 사육을 가지고 있는 지역의 통신회사로, 워크샵에서 나온 제안에 따라 주차장과 입면을 단장하고, 시민행사 등을 안내하는 현수막을 걸음), Denver Center(인근의 쇼핑컴플렉스인 덴버센터의 소유자는 워크샵에 참가하여 외관과 입구의 개선에 관하여 고민)

그림 5-14 Fort Worth Civic Square (북쪽에서 본 View)



출처 : google earth 프로그램 Fort Worth Civic Square 이미지를 바탕으로 편집 [2016. 10. 24. 접속]

□ 추진과정

GSA는 버스정류장을 시청과 연방건물을 따라서 배치하여 환승객들의 활발한 보행 활동을 유발하는 것과 정류장 주변의 공간과 도로를 묶어서 버스이용자, 연방건물 근로자, 컨벤션센터 방문자가 함께 사용하는 Civic Square를 제안하였다. 포트워스 시정부는 다운타운에 야외공간이 매우 부족한 상황이었기 때문에 이 제안을 반갑게 수용하고 GSA와 매우 밀접하게 협력하였다. 1999년 이해당사자들의 포커스 그룹 회의, 공개 포럼, 이메일 설문, 이동식 전광판의 설치 등을 통해 프로젝트의 아이디어를 구체화하고 실행계획을 수립하였다. 2001년, 시의회는 토지의 확보, 설계, 공원관리를 위한 기본구상을 승인하였으며, GSA는 이후의 과정에서 리더 역할을 수행하였다. 2001년 6월 시의회는 GSA와 협약을 맺고, GSA가 설계와 시공을 할 수 있도록 승인해주었다.

□ GSA의 주요 역할

GSA는 초기 계획 단계부터 계획 전문가를 지원하고, 광장 주변에 있는 민간건물(호텔, 컨벤션센터, 교회, 상업건물 등)의 소유자들의 참여를 이끌어내는 적극적인 역할을 수행하였다. 특히 본 대상지는 연방정부 건물이 속한 블록 이외에 다른 블록의 야외공간을

연계해서 하나의 공간처럼 활용되는 계획을 가지고 있었는데, 이를 위해 GSA는 길 건너의 토지 소유주들과 협력하여 시각적으로 연계된 외부공간을 건설하는데 성공하였다.

또한 사업의 초기 진행을 위하여 디자인 컨설팅, 시공, 프로그램 개발을 위한 비용이 필요했지만 시는 이에 대한 재원이 없는 상황이었다. 이 비용을 GSA가 “First Impressions program⁵¹⁾”의 재원을 통하여 지원하였으며, 이는 프로젝트의 생존에 중요한 요소가 되었다.

3) 미국사례 소결

미국은 별도의 정책이 아니라 기본법과 총괄조직의 역할에 근거하여 연방정부 재산과 도시 공동체의 발전의 조화이라는 국유재산 정책방향을 정하고 있다. Public Building Cooperative Act of 1976에서 연방자산은 단순히 이용기관의 편의뿐만 아니라 지역발전을 위하여 활용하여야 함을 명시하고 있으며, 국유재산 총괄부서인 GSA 사무의 하나로서 도시공동체 발전 지원 역할을 수행하였다.

또한 국가의 유희부동산 처리 및 활용에 있어 공적용도를 우선으로 하는 원칙과 공공성을 기준으로 처분 기준을 제공하였다. 처분 기준에 따라 연방정부는 더 이상 활용하지 않는 유희부동산에 대하여 우선 고용 및 교육기회 확대, 공원 등 어메니티 증진, 주거복지 등 국가가 정한 공적 용도에 우선권을 제공한다. 다음으로 국가가 정하지 않지만 지자체 등이 공적용도로 사용할 경우 협상을 통해 처분할 수 있으며, 마지막으로 일반 공매로 처리하는 과정을 거친다.

국유재산 총괄기관으로서 GSA는 GNP를 통하여 도심 내 연방자산 주변지역의 계획 수립 및 협력관계 형성, 협의·조정, 지속적 투자 유도 등 적극적 역할을 수행함으로써 국유재산과 주변지역의 활성화를 지역관리측면에서 총괄조정 역할을 수행하였다. GSA는 연방부동산의 총괄관리 책임주체로서 다운타운 내 연방자산과 주변지역의 활성화를 위한 통합적 마스터플랜을 수립한다. 이를 실행하기 위하여 마스터플랜과 관련된 협력관계를 형성하고 주체들간의 조화와 타협을 주도적으로 이끌어 냄으로써 매력적이고 활기찬 공공공간을 형성하고 인근지역 재활성화와 도시의 확장에 기여하였다.

51) First Impressions Program은 1998년에 시작되었으며, 연방정부건물의 로비와 광장의 질에 대한 논의로 시작되었으며, 연방정부 건물의 공적공간의 디자인의 질을 높이기 위한 프로그램임

5. 해외사례 종합 및 시사점

해외 사례를 종합해 보면, 세 국가 모두 국가정책과 연계하여 유휴재산의 활용에 대한 기본 정책방향을 마련하고 있다. 유휴재산이 발생하는 요인은 국가별로 서로 상이하나, 국·공유 유휴재산의 활용방향에 대한 기본적 정책 방향을 명시적으로 제시하고 있다. 일본의 경우, 건강대국, 고용·인재 육성, 관광·지역 활성화 등 신성장 전략과 연계하여 국유재산 활용 방안을 제시하고 있다. 영국은 정부청사를 합리화하고 유희화된 재산을 도시재생과 경제활동의 성장과 연계하여 활용할 것을 제시하였다. 미국은 연방부동산 자산의 효율적 활용을 촉진하는 한편, 연방기관이 사용하지 않는 부동산의 처분에 있어 공적목적에 위해 우선 활용토록 함으로써 커뮤니티에 긍정적인 영향을 주도록 하고 있다.

두 번째 시사점은 국·공유 재산 정보의 체계적인 관리를 위하여 통합 정보시스템을 운영한다는 점이다. 일본 국토교통성은 국유재산 통합정보시스템과는 별도로 국·공유 재산 정보공유 위한 연계창구를 설치하였으며, 영국은 GPF를 운영하는 등 유휴 국·공유 재산 정보를 집약하고 매칭하기 위한 노력을 실시하고 있다. 이러한 국가차원의 통합정보를 보완하기 위하여 시범사업 등의 과정에서 지자체와 협력하여 정보를 구축하는 것도 특징이다.

표 5-7 각 나라별 정책 배경 및 방향, 정보시스템			
	일본	영국	미국
배경	장기불황에 따른 신성장동력 마련 열악한 재정사정 하에 효율적으로 공공시설의 노후화 대책 마련	2008년 대불황(The Great Recession)에 따른 공공지출 규모 축소	-
정책 방향	신성장 전략을 위한 국유재산의 활용정책	정부자산전략 (Government's Estate Strategy) 합리화 추진, 시설 현대화, 성장	Public Building Cooperative Act of 1976 등에서 연방 부동산은 기관편의 뿐 아니라 커뮤니티 발전을 위해 활용토록 함
정보 시스템	국유재산 정보시스템(재무성) 국·공유재산 정보공유 위한 연계창구 설치(국토교통성)	e-PIMs Government Property Finder	IOLP (Inventory of Owned and Leased Properties)

출처 : 저자 작성

세 번째 시사점은 국가와 지자체가 협력할 수 있는 프로그램을 마련하고, 총괄부처가 적극적으로 역할을 수행한다는 점이다. 본 장에서 분석한 협업프로그램은 국·공유 유희재산만을 대상으로 한 것이 아니라 공공청사의 합리화와 이에 따라 유희화되는 재산들의 활용과정에서 총괄부처의 역할과 협업방식을 분석하였다. 지역관리의 관점에서 국·공유 재산의 최적이용을 위해서는 관련된 수많은 기관들 간의 협의 조정 및 사업총괄 역할이 필요하게 된다.

토지의 권리관계 전환 등 심각한 조정이 아니라 기존 환경의 통합적 개선수준에서 이루어지고 있는 미국의 경우 연방정부 청사 주변의 환경 개선을 위해 국가가 직접 계획을 수립하고 관련기관과의 협의조정 역할을 수행한다.

일본의 경우 국·공유 재산의 최적이용을 위해 시설의 통합 및 토지 권리관계의 전면적 전환을 수반하고 있었다. 지자체가 지역의 공공시설에 대한 공공시설 종합관리계획을 수립하면, 총괄부처인 재무성은 이러한 계획을 바탕으로 타 사업 및 제도 및 이해관계를 통합·조정하기 위하여 지역단위와 중앙단위 모두에서 관계형성 및 협의 조정하는 등 적극적인 역할을 수행한다.

영국의 경우 일본과 유사하게 시설의 통합과 전면적 토지 권리관계 전환을 수반하지만 총괄부처는 지원의 역할을 수행하고, 지자체가 책임감을 가지고 파트너십을 구축하고 계획을 수립하여 사업을 수행토록 한다. 영국에서 지자체 주도의 협력사업 추진결과 지자체는 성공적인 사업을 위해서 핵심적인 역할을 수행하지만, 협력과정에서 중앙정부의 강력한 리더십과 시간적 비용적 투자가 보다 필요하다는 점이 제기되고 있었다.

종합해보면, 시설의 이전과 유희재산의 활용은 지자체, 공공기관, 다양한 정부부처 등의 이해관계가 복잡하게 형성되어, 이러한 이해관계를 풀기 위해서는 우선적으로 국유재산을 총괄담당하는 중앙부처의 강력한 리더십이 필요하다.

표 5-8 일본, 영국, 미국의 유휴재산 활용을 위한 협력 프로그램

	일본	영국	미국
협업 정책	국가와 지자체가 연계된 국·공유 재산의 최적이용	OPE Program (One Public Estate)	GNP (Good Neighbor Program)
주요 내용	- 국가, 지자체 청사집약화 - 여유지 확보를 통한 마을 만들기 공헌 - 토지 매각 등에 의한 세외수입	- 공공시설의 집약화 - 민간 매각 - 기존지역 개발과 통합	- 연방시설의 배치를 지역계획을 지원할 수 있도록 함 - 주변지역과 연계한 매력적 공공공간 창출 - 지역사회와 함께 연방자산 주변 물리적 환경 개선 노력
총괄 부처	재무성	국무조정실의 GPU (Government Property Unit)	GSA의 PBS (Public Building Service)
지원	- (재무성) 총괄, 정보제공, 본성 레벨의 조정 및 제도관청과의 조정 - (총무성) 계획수립비 지원, 지방채 발행비용 상향조정	- 파트너십 설립, 프로그램 운영 등을 위한 재정지원 - 맵핑, 분석 등 기술지원 - 부처간 지자체간 장벽극복 위한 각료회의 강화 - Right to Contest 등	- 장기목표 달성을 위한 MP 수립 - 디자인 컨설팅, 프로그램 개발 지원 - 협력자 조직 및 협의조정 - 지속적 투자 유도
총괄 부처의 역할			
	지역단위 협의와 중앙단위 협의 모두에 총괄부처가 직접참여	지자체가 협의·조정하도록 지원	협의조정 직접 참여

출처 : 저자 작성

CHAPTER 6

국·공유 유휴재산 활용을 위한 공공분야 협력방안

01 저성장 시대 국·공유 유휴재산의 의의와 활용방향	163
02 국·공유 유휴재산 활용을 위한 공공부문 주체간 협력방안	165
03 결론 및 향후 과제	178

국·공유 유휴재산 활용을 위한 공공분야 협력방안

본 장에서는 저성장 시대 국·공유 유휴재산의 의의와 활용방향을 진단하고, 국·공유 유휴재산 활용과정에서 걸림돌이 되고 있는 공공 이해주체 간 협력을 위한 전략과 이를 실현하기 위한 제도개선 방안을 찾고자 하였다.

1. 저성장 시대 국·공유 유휴재산의 의의와 활용방향

1) 토지이용과 관련된 사회·경제적 환경변화

우리나라는 1960년대 이후 급격한 도시인구 증가와 높은 경제 성장률을 바탕으로 국가 경제의 부와 국민생활 수준이 크게 향상하는 소위 고도 성장시대에 있었다(대한국토도시계획학회, 2014. p61). 하지만 1998년 IMF 이후 인구성장이 정체되고 연평균 경제 성장률 2~3%, 1인당 국민총소득(GNI) 2만 달러 수준에 머무르는 등 저성장 시대로 전환되고 있다.

성장시대에는 넘치는 수요를 바탕으로 대규모 신도시를 개발을 하고 그 개발이익을 통해 공적자금의 투입 없이도 개발비용을 충당하는 방식으로 도시정책이 추진되어 왔다. 하지만 최근 인구와 경제 성장이 정체되는 저성장 시대가 도래하고, 토지수요가 크게 감소함에 따라 더 이상 개발이익에 기대한 대규모 신도시 개발이 어려울 것으로 전망되고 있다.

따라서 향후 국가 또는 도시 정책을 위한 새로운 토지수요는 기존의 기능이 소멸하거나, 기능이 이전한 도시 내 유헴지를 대상으로 할 수밖에 없다. 특히, 도심의 지가가 상대적으로 높고, 공공의 재정상황이 악화되고 있다는 점을 고려할 때, 민간의 토지보다, 국가 또는 지자체 등이 소유한 유휴재산의 발굴과 활용이 국가 및 도시정책의 핵심이 될 수밖에 없다.

2) 도시 내 국·공유 유휴재산의 활용방향

국유재산법에 따르면 국유재산의 관리처분은 국가 전체의 이익에 부합하며, 경제적 비용을 고려하되, 공공가치와 활용가치를 함께 고려하도록 하고 있다. 하지만 최근 정부는 증세 없이 사회복지 재원을 마련하기 위한 중요한 수단으로 국유재산관리를 통한 재정수입 증대를 꾀하고 있다(최순영·조임곤, 2013, p9). 이에 따라 국유재산 정책방향도 공공성보다는 국유재산의 재산권 보호, 개발활성화 등으로 전환되고 있다.

토지의 다양한 용도 중, 자산으로서 토지의 용도에 대한 대체재는 풍부한 반면, 생산요소로서 토지의 용도에 대한 대체재는 매우 한정되어 있다(이정전, 2000, p56). 이와 같은 맥락에서 신규개발이 어려운 저성장 시대에는 국가와 도시의 지속가능한 발전을 위해 필요한 적절한 입지의 토지를 확보하는 것은 더욱더 제한적일 수밖에 없다. 또한 토지이용은 국민과 시민의 삶의 환경에 지대하고 직접적인 영향을 미치며, 한번 개발하며 장기간 지속되어, 오랜 기간 변화가 어려운 비가역적 특성이 있다.

따라서 저성장 시대에는 직접적 행정목적 수행이 없어진 미이용 국·공유 재산은 재정적 수익 극대화에 앞서 생산요소로서 활용가치를 우선 검토할 필요가 있다. 또한 직접적인 행정목적 수행이 없어 졌을 경우, 행정목적에 위해 관리권한을 가졌던 일개 부처 또는 부서의 편의 또는 이익이 아니라, 국가 또는 지자체 전체의 이익을 위하여 활용될 수 있는 방안이 최우선적으로 고려되어야 한다. 이를 위해 도시 내 국·공유 유휴재산 활용과 관련된 정부와 지자체, 각 정부 부처와 공공기관 등 공공부문 주체간 협력이 필요하다.

표 6-1 국·공유재산 관리·처분의 기본원칙

	국유재산법(제3조)	공유재산법(제3조의 2)
1	국가 전체의 이익에 부합되도록 할 것	해당 지방자치단체 전체의 이익에 맞도록 할 것
2	취득과 처분이 균형을 이룰 것	취득과 처분이 균형을 이룰 것
3	공공가치와 활용가치를 고려할 것 경제적 비용을 고려할 것	공공가치와 활용가치를 고려할 것
4	투명하고 효율적인 절차를 따를 것	투명하고 효율적인 절차를 따를 것

출처 : 저자 작성

2. 국·공유 유휴재산 활용을 위한 공공부문 주체간 협력방안

1) 국·공유 유휴재산 활용에 관련된 갈등 특성과 협력조건

(1) 국·공유 유휴재산 활용에 관련된 갈등 특성

국·공유 유휴재산의 활용과 관련된 주요 갈등은 유휴재산의 관리·처분과 관련된 갈등, 도시 계획 변경과 관련된 갈등, 계획의 내용과 관련된 갈등, 관할권과 관련된 갈등 등이 있다.

표 6-2 사례별 갈등유형과 협력방식							
구분	사례명	소유주체 활용주체	갈등 유형				공공부문 주체간 협력 방식
			관리처분	도시계획	계획내용	관할권	
기능 소멸형	경의선 폐선부지	철도공단 지자체	○	△			당사자간 협상과 자율조정
	춘천 캠프페이지	국방부 지자체	△		◎		당사자간 조정 중 (협상정체)
	부산 중앙중	시교육청 민간단체			△		당사자간 협상과 자율조정
기능 이전형	인천 내항*	항만공사 지자체	◎		○	◎	당사자간 조정 중 (협상정체)
	대전 충남도청*	기재부 지자체	◎		○	◎	당사자간 조정 중 (협상정체)
	광주 군공항	국방부 지자체	◎		○		당사자간 조정 중 (협상정체)
	부천 오정동군부대	국방부 지자체	◎		○		활용계획을 바탕으로 당사자간 자율조정 추진 중
	원주여고	교육청 지자체	◎		○		당사자간 조정 중 (협상정체)
	서울 광진 우정사업정보센터	캠코 미정		◎	○	○	당사자간 조정 중 (협상정체)
	서울 산업연	캠코 문광부		○	○		당사자간 협상과 자율조정
장기미 사용형	서대구* 화물터미널	코레일 지자체	○		○	○	제3자 개입에 의한 조정 시도 중

◎ 매우 심각, ○ 심각, △ 보통 // * 도시경제기반형 도시재생 사례 / 출처 : 저자 작성

실제 사례를 통해 분석한 결과 계획내용에 관련된 갈등이 가장 빈번하게 나타나고 있었다. 유휴재산의 관리처분에 관련된 갈등은 계획 내용에 관련된 갈등보다는 적게 나타났지만, 갈등의 강도에 있어서 다수의 사례에서 매우 심각함을 확인할 수 있었다. 부처 및 기관간 관할권에 관련된 갈등은 빈도는 높지 않지만 특히 도시재생사업이 추진

되고 있는 곳에서 대부분 발생하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 이는 도시재생법에 따라 기존의 개별법에 따른 사업과 중복하여 재생사업을 할 수 있도록 하고 있지만 아직까지 이들 법과 관련 부처간 협의·조정할 수 있는 실제적 장치가 마련되어 있지 못하기 때문이다. 마지막으로 일반적으로 기존의 이전적지 문제에서 가장 빈번하게 발생했던 도시계획 변경과 관련된 갈등은 비교적 적은 것을 확인할 수 있었다.

유휴재산 유형별로 주체간 협력현황을 살펴보면, 기능소멸형은 당사자간 협상과 자율조정을 통해 공공부문 주체간 협업이 비교적 원활히 진행된 반면, 기능이전형의 경우 대부분 관련된 주체 전체가 모이는 공식적 협의구조가 마련되지 못하고 개별 당사자간 조정으로 인하여 협상이 정체상태에 있는 경우가 많이 발생하고 있다. 비교적 원활하게 협력이 진행되었던 또는 되고 있는 경의선 폐선부지, 부천 오정동 군부대, 서울 산업연 등의 사례들은 공공부문 주체간 공감대를 형성할 수 있는 비전과 미션을 바탕으로 관련된 주체들이 협의채널을 구축하고 협상을 통해 합의를 이끌어 나갔음을 확인할 수 있었다.

(2) 유휴재산 활용을 위한 협력의 조건

국·공유 유휴재산의 활용과 관련된 일본, 영국, 미국 해외정책 사례 분석결과 다음과 같은 조건에서 유휴재산에 관련된 정책이 추진되고 있는 것을 확인할 수 있었다.

첫째 공적 유휴재산의 중요성과 활용에 대한 정책적 기본방향을 매우 명확하게 제시하고 있다. 일본의 경우 건강대국, 고용·인재 육성, 관광·지역 활성화 등 국가의 신성장 전략과 연계하여 미이용 국유지를 적극 활용토록 하고 있다. 미국의 경우 별도의 정책이 아니라 법률과 재산관련 부처의 역할을 통해 공동체 지원이라는 국유재산의 역할을 명확히 제시하고 있으며, 유휴화될 경우 공적 목적을 위하여 우선 활용할 수 있는 체계를 갖추고 있다.

둘째 유휴재산의 활용을 위한 공공분야 주체간 협력의 필요성을 강조하고 이를 위한 조건으로 활용계획의 수립, 협력관계 형성, 협의 조정을 제시하고 있다. 또한 실제 이들을 실현하기 위하여 총괄부처의 역할을 명확히 하고 직·간접적인 지원방안을 마련하고 있다. 일본의 경우 재무성에서 이와 같은 역할들을 직접 수행하는 적극적인 방안을 마련하고 있으며, 영국의 경우 기본적으로 지자체가 활용계획 수립, 협력관계 형성, 협의조정 역할을 수행하되, 국가는 이를 위한 재정, 기술, 제도적 지원방안을 마련하고 있다.

2) 공공부문 주체간 협력을 위한 정책방안

(1) 공공부문 주체간 협력을 위한 정책방안

유휴재산 활용을 위한 공공부문 주체간 협력 방안은 갈등 내용에 따라 다음과 같다. 먼저 계획내용 및 사업성 갈등해소를 위해서는 국가와 지역 전체의 이익을 키울 수 있는 새로운 가치를 창출하는 유휴재산 활용계획 수립이 가장 우선 필요하다. 두 번째 관리처분 갈등해소를 위해서는 우선 유휴재산에 대한 유형분류를 통해 활용가능한 재산을 공개하고, 지자체 등이 활용가능한 재산으로 분류된 재산에 대하여 계획을 제안하면 심의·조정을 통해 관리처분을 결정할 수 있는 플랫폼 구축이 필요하다. 이 과정에서 협상을 통해 가격을 결정할 수 있는 공공협상의 기준이 마련되어야 한다. 마지막으로 관할권 갈등해소를 위해서는 유휴재산의 관리 및 활용에 관련된 주체들 간의 협의체 형성을 의무화하고, 관련된 주체들 간의 협의 촉진, 대안 마련 및 갈등 조정을 위한 중간조정기구의 설립 및 운영이 필요하다.

표 6-3 국·공유재산 관리·처분의 기본원칙

	갈등 내용	정책 방안
1	계획내용 갈등	미래의 가치화를 위한 유휴재산 활용계획 수립
2	관리처분 갈등	국·공유 유휴재산 관리·처분의 유형분류와 활용 플랫폼 마련 유휴재산의 가격결정을 위한 공공협상의 기준마련
3	관할권 갈등	당사자간 협의체 형성 의무화 및 제3자에 의한 조정 (중간조정기구 설립 및 운영)

출처 : 저자 작성

(2) 미래의 가치화를 위한 유휴재산 활용계획 수립

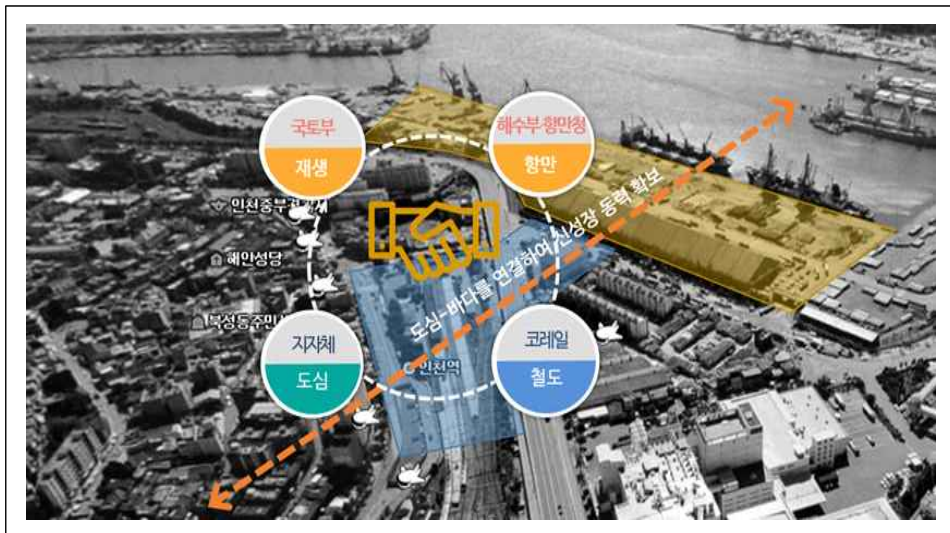
유휴재산의 활용과 관련된 가장 빈번한 갈등은 ‘계획내용’에 관련된 것이다. 그 만큼 계획내용 즉 활용방향에 대한 합의가 어렵다는 의미일 것이다. 하지만 유휴재산을 활용을 위한 협의가 시작되기 위해서는 우선 그것을 왜 활용해야 하고 어떻게 활용해야 한다는 것에 대한 큰 틀의 합의(consensus)가 필요하다. 협상을 통해 더 많은 가치와 보상을 만들어 낼 수 있다는 비전이 공유되었을 때 국·공유 유휴재산을 관리하는 공무

원들을 협상 테이블로 이끌어 낼 수 있기 때문이다. 따라서 유희재산의 활용을 위한 관련된 다양한 주체들의 합의를 이끌어 내기 위해서는 국가와 지역 전체의 이익을 키울 수 있는 새로운 가치를 창출하는 유희재산 활용계획 수립이 가장 우선 필요하다.

유희재산 활용계획의 수립주체는 그것이 지자체가 되었든, 국가가 되었든 미래 수요자가 제안하되, 제안된 내용을 바탕으로 협의·조정해야 한다. 다만 국가, 도시, 지역 차원의 다양한 공공성 간의 균형을 충족시키기 위하여 지자체가 활용할 경우, 국가 정책과의 연계성을 우선 검토하여 활용방향을 마련하고, 국가기관이 활용할 경우 국가적 용도에 맞도록 활용하되 지역 및 사회의 요구에 부응하는 방안을 모색해야 한다. 또한 당장의 수요자가 없는 경우 장기방치 가능성이 높기 때문에 중간조정기관이 관리방향을 마련하고 관련된 주체들의 참여를 유도하여 바람직한 활용방안을 모색할 필요가 있다.

현재 도시재생법에 따른 도시경제기반형 도시재생활성화계획이 이와 같은 역할을 수행할 수 있으나, 지나치게 대상범위가 넓고, 유희재산의 활용방안에 대한 구체화 수준이 떨어지기 때문에 도시경제기반형 도시재생활성화계획을 유희재산 중심으로 재편하고 주변지역의 경우 실체적 계획보다 파급효과를 고려한 상생방안을 마련하는 방향으로 전환될 필요가 있다.

그림 6-1 국·공유 유희재산의 최적이용을 위한 국가-지자체간 협력 예시도

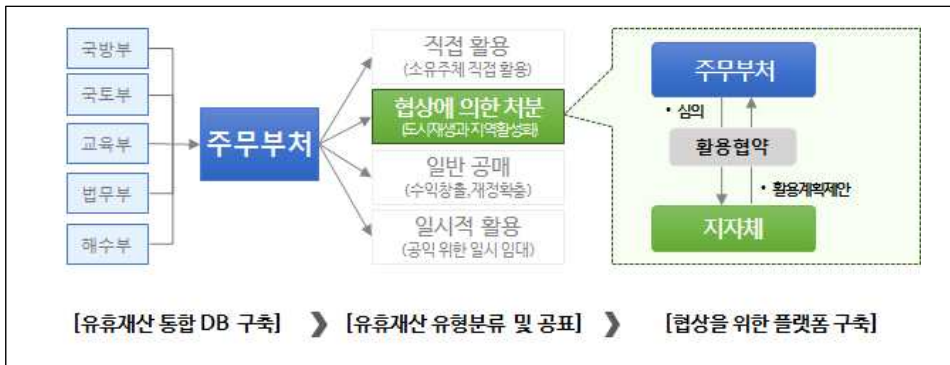


출처 : 네이버 지도 만석3차 아파트 항공뷰 (<http://naver.me/l5kC4By6>) [2016.10.13. 접속]위에 재작성

(3) 국·공유 유휴재산 관리·처분의 유형 분류와 활용 플랫폼 마련

유휴재산의 활용과 관련하여 두 번째로 많은 갈등은 ‘재산의 관리·처분’에 관련된 것이다. 우선 소유주체가 유휴재산의 관리처분 방안을 결정하지 않은 경우, 활용주체가 아무리 협상을 제안해도 협상 자체가 성립되기 어렵다. 따라서 부처에 관계없이 재산이 유휴화될 경우, 통합DB에 등록하여 전체적인 관점에서 관리·처분 유형을 분류하여 지자체 등이 활용가능한 유휴재산을 공표하도록 해야 한다. 이렇게 활용가능한 유휴재산으로 분류된 재산에 대하여, 지자체 등이 활용방안을 제안하면 절차에 따라 협의를 의무화하는 플랫폼을 마련하면 관리처분에 관련된 갈등은 보다 효과적으로 해소될 수 있을 것이다.

그림 6-2 유휴재산 유형분류와 협상을 위한 플랫폼 구축



출처 : 저자 작성

유휴재산의 관리처분 유형은 원 소유주체의 직접 활용, 협상에 의한 처분, 일반 공매, 일시적 활용의 4단계로 구분할 수 있다. 첫 번째 원 소유주체가 직접 활용할 경우 직접 활용으로 분류한다. 두 번째로 원 소유주체가 직접 활용하지 않을 경우 지자체 등의 공공주체가 국가 정책, 도시재생과 지역활성화 등과 연계하여 활용하는 것을 우선 검토하되, 공공성의 수준에 따라 처분의 방식과 내용을 결정하는 ‘협상에 의한 처분’으로 분류할 수 있다. 세 번째로 직접 활용 또는 협상에 의한 처분의 필요성이 낮을 경우 ‘일반 공매’로 분류한다. 마지막으로 일반 공매를 통해서도 처리할 수 없는 잉여 부동산의 경우, 그대로 방치하기보다 사회적 기업, 협동조합 등이 일정기간 저렴한 비

용 또는 무상으로 활용토록 허용하거나 주차, 공원, 텃밭 등으로 임시적으로 활용토록 하여 지역 활성화를 도모할 수 있다.

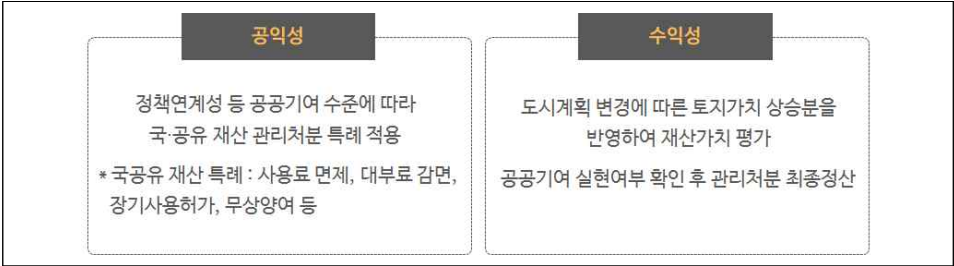
현재 폐교, 철도 유휴부지는 이와 유사한 방식으로 분류되고 활용방안이 모색되고 있으나, 전체 유휴재산에 적용되고 있지 않아 도시 차원의 전체 유휴재산의 전체 구조 파악이 어렵고 정보전달이 용이하지 않아 효과적인 의사결정이 제한되고 있다. 따라서 보다 효과적이고 체계적인 활용방안 모색을 위하여 일부 유형에 국한하지 않고 재산이 유휴화 할 경우 부처에 관계없이 전체 유휴재산에 대하여 이러한 방식의 적용을 검토할 필요가 있다.

(4) 유휴재산의 가격결정을 위한 공공협상의 기준 마련

유휴재산의 관리처분과 관련된 또 다른 갈등은 소유주체는 보다 비싼 가격에 매각하고 지역을 떠나고 싶어하고, 활용주체는 가급적 싼 가격으로 매입하거나 무상으로 사용하고 싶어하기 때문에 발생하는 즉 가격의 결정과 관련된 갈등이다.

대부분의 국·공유 유휴재산은 자연녹지지역, 1~2종 일반주거지역과 같이 허용가능한 개발밀도가 낮고, 학교, 청사, 철도, 항만 등 도시계획시설로 정해져 있어 토지이용이 용이하지 않다. 기존의 기능이 폐기되거나 이전하고 새로운 용도로 활용하는 경우 이와 같은 도시계획을 변경해야 하는데 소유주체의 경우 도시계획 변경에 따른 토지가치 상승분을 반영하여 재산의 가치를 평가하고 싶어하고, 활용주체의 경우 도시계획 변경 전의 재산 가치를 평가하고 싶은 것이다. 이 같은 갈등은 공익성과 수익성의 균형의 관점에서 합리적으로 조정되어야 하며, 이를 위한 협상기준이 마련되어야 한다.

그림 6-3 국·공유 유휴재산의 가격결정을 위한 기준



출처 : 저자 작성

기본적으로 국·공유 유휴재산의 활용은 미래의 가치화에서 시작하기 때문에 도시계획 변경에 따른 토지가치 상승분을 반영한 재산가치 평가가 바람직할 것이다. 다만, 도시재생 및 지역활성화를 위하여 토지를 활용한다는 점을 고려하여, 서울시의 도시계획 사전협상제도와 같이, 정책연계성 등 공공기여 수준에 따라 사용료 면제, 대부료 감면, 장기사용허가, 무상양여 등 특례를 적용방안이 필요하다. 또한 사업초기 과도한 토지비 문제를 해결하고 공공기여 실현성을 제고하기 위해 완공 후 관리처분을 최종 정산하는 방식을 병행할 필요가 있다.

그림 6-4 서울시 도시계획변경 사전협상제도 공공기여 산정기준

※ 공공기여 토지면적 산정식 비교(계획용적률과 법정최대용적률이 다른 경우)			
▶ 용도지역 변경 대상지 ⇒ 기준 대지면적 산정시 계획용적률은 상한용적률로 적용			
공공기여 토지면적	=	공공기여율 [(계획용적률 - 현재용적률) × 6/10]	× 기준 대지면적 [부지면적 × (도시계획시설용도*외 건축연면적비율) × (계획용적률/법정최대용적률)]
▶ 도시계획시설 폐지(복합화) 대상지			
공공기여 토지면적	=	공공기여율 [20% or 25% or 35%]	× 기준 대지면적 [부지면적 × (도시계획시설용도*외 건축연면적비율) × (계획용적률/법정최대용적률)]
*도시계획시설용도 및 공공성용도 설치시 동일한 산식 적용			

출처 : 서울특별시 결재문서. 2015.03. 도시계획변경 사전협상제도 개선시행. p6

개발시대에는 높은 비용으로 토지를 매입하고도 개발이익을 통해 이를 충당할 수 있었지만, 저성장 시대의 도시개발은 초기 토지비가 전가되는 순간, 높은 토지비로 인하여 사업자체가 어려운 경우가 빈번히 발생한다. 따라서 보다 근본적으로 감정가에 따른 매각 이외에, 수익성과 임대료를 연동하는 방식이나 매각가격을 개발이익과 연동하는 방식 등을 통해 토지비에 따른 위험을 분산·공유할 수 있는 제도적 근거가 마련되어야 한다⁵²⁾.

52) 김상일 선임연구위원(서울연구원). 2016.11.25. 국토연구원 전문가 자문회의 내용

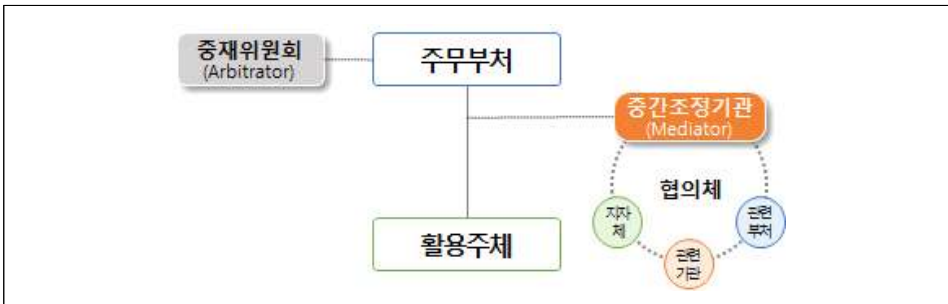
(5) 당사자간 협의체 형성 및 제3자에 의한 조정

국·공유 유휴재산의 활용과 관련된 공공주체들이 매우 다기화 되어 있어 협의를 위한 전체가 함께 모이는 공식적 채널 구축 자체가 어려우며, 이와 함께 최근 개별 시설에 관련된 법과 장소중심의 계획법이 중복됨에 따라 관할권 갈등이 발생하고 있어 공식적 의사결정 채널을 구축하는 것이 매우 절실하다.

우선 국·공유 유휴재산의 활용에 관련된 주체들이 협의를 위해 움직이도록 하기 위기 위해서는 참여주체들의 역할과 권한을 명확화 할 필요가 있다. 공무원의 특성상 역할에 대한 공식적 절차가 없으면 책임 있는 의사결정에 참여하기 어렵기 때문이다. 따라서 다기화 되어 있는 유휴재산의 총괄책임 주체를 일원화하고, 당사자간 파트너십 구축 의무화 및 제3자에 의한 조정방안 도입이 필요하다. 조정이 원만히 성사되지 않을 경우의 최종 의사결정 심의할 수 있도록 유휴재산 갈등중재(arbitrator)위원회 설립 및 운영이 필요하다.

유휴재산과 관련된 핵심적인 갈등은 이익의 분배와 관련된 갈등이다. 이와 같은 분배적 갈등은 관련된 주체들만의 합리적 조정이 어렵기 때문에 제3자 지원에 의한 조정이 매우 중요하다(로렌스 서스카인드 외, 2013, p105). 특히 공공부문 주체 특성상 적극적 협의 구조마련이 쉽지 않기 때문에 당사자간 협의구조를 마련하고, 협의를 촉진하고, 협상규칙을 마련하고 대안을 제시하여 갈등을 조정하기 위한 독립적 중간조정(mediator)기관의 설립 및 운영이 반드시 필요하다. 중간조정기관의 역할이 실효적으로 담보되기 위해서는 정부예산 또는 공매·임대 수익의 일부를 활용한 재정적 지원방안이 강구되어야 한다.

그림 6-5 국·공유 유휴재산 관련 공공부문 주체간 협력을 위한 의사결정 구조



출처 : 저자 작성

3) 제도화 방안

(1) 단기적 대안

단기적으로는 기존 제도 내에서 활용계획 수립 및 활용제안, 협상기준 마련, 당사자 간 협의체 구성, 중간조정 지원 등 공공부문 주체간 협력을 위한 방안들을 부분적으로 수정 보완해야 한다.

표 6-4 **갈등유형별 협력과제**

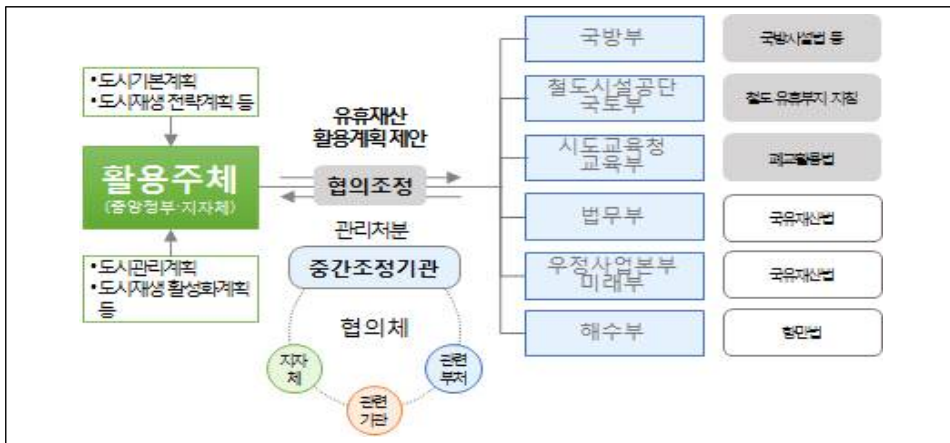
구분		공공부문 주체간 협력 방안			
		활용계획 수립 및 활용제안	협상기준 마련 (관리처분 특례)	당사자간 협의체 구성	중간조정 지원
개별법 有	기능소멸형	-	-	필요	필요
	기능이전형	-	필요	필요	필요
개별법 無		필요	필요	필요	필요

출처 : 저자 작성

우선 개별법이 있는 경우 중 기능소멸형의 경우 활용계획 수립 및 활용제안과 관리 처분 특례가 있는 반면, 당사자간 협의체 구성, 중간조정 지원 등의 규정이 마련되어 있지 않기 때문에 이에 대한 보완이 필요하다. 개별법이 있는 경우 중 기능이전형은 도청이전법을 제외하면 활용계획 수립 및 활용제안 이외의 협력 방안들이 마련되어 있지 않기 때문에 협상기준 마련, 당사자간 협의체 구성, 중간조정 지원을 위한 근거 마련이 필요하다. 마지막으로 개별법에 근거하지 않은 공공청사, 군사시설 등 일반적인 이전적지의 경우, 국유재산법, 공유재산법 등에 따라 관리처분 되는데, 이 같은 경우 협력을 위한 4가지 요소 마련을 위해 총체적인 제도개선이 필요하기 때문에 이 문제는 중장기적으로 검토가 필요하다. 단기적으로는 법적기반을 도시재생법에 두고 경제기반형 도시재생활성화계획에 근거하여 활용계획을 제안하되, 당사자간 협의체 구성 및 중간조정 등의 역할을 보완해 갈 필요가 있다.

협력 방안 중 당사자간 협의체 구성 및 중간조정 지원은 유형에 구분 없이 모두 필요한 요소로 나타나고 있어, 단기적으로 중간조정기구를 구성 및 운영하여 이러한 역할을 지원하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

그림 6-6 공공부문 주체간 협력을 위한 추진체계 : 단기적 대안



출처 : 저자 작성

(2) 중·장기적 대안

① 국·공유 유류자산의 관리 및 활용을 위한 법률 제정

현재 국·공유 유류자산의 활용에 관련된 법률들은 국유재산법, 공유재산법을 기본으로 유류자산의 시설유형별로 필요에 따라 별도의 개별법들이 난립되어 있다.

그림 6-7 기존 국·공유 유류자산 관련 법체계



출처 : 저자 작성

이와 같은 법률 체계는 행정용도가 정해져 있는 자산의 관리에는 효율적일 수 있으나, 기존 용도와 관계없이 지역과 사회의 수요에 부응하는 새로운 기능을 찾아야 하는 유류자산의 효율적 관리 및 활용에는 부적합하다는 것을 사례분석을 통하여 확인할

수 있었다. 시설유형별로 제정된 개별법 체계는 제도 간 관리처분의 원칙과 기준이 상이하여 법 제도 간 형평성의 문제가 있으며, 도시 차원의 전체적 현황파악과 체계적 대응방안 모색을 어렵게 하고 있다. 또한 유희재산의 활용과 관련하여 초기단계에 반드시 해결되어야 하는 관련된 주체들 간의 협의구조 형성과 이해관계 조정에 있어 필요로 하는 기준과 절차, 지원방안을 제시하지 못하고 있다.

저출산, 고령화, 인구감소, 재정악화 등 사회·경제적 환경 변화에 따라 신도시 개발 수요가 감소하고, 도시 내 유희재산을 활용해야 할 필요성이 증가할 것으로 전망되고 있다. 따라서 향후에는 이슈가 되는 시설별로 그 때 그 때 법을 제정하는 것이 아니라, 국유재산과 공유재산에 관계없이 직접적인 행정목적 수행이 종료한 유희재산의 경우 동일한 기준과 원칙에 따라 활용방안이 모색될 수 있는 새로운 법률 제정이 필요하다.

그림 6-8 국·공유 유희재산의 관리 및 활용 법체계 개선방안



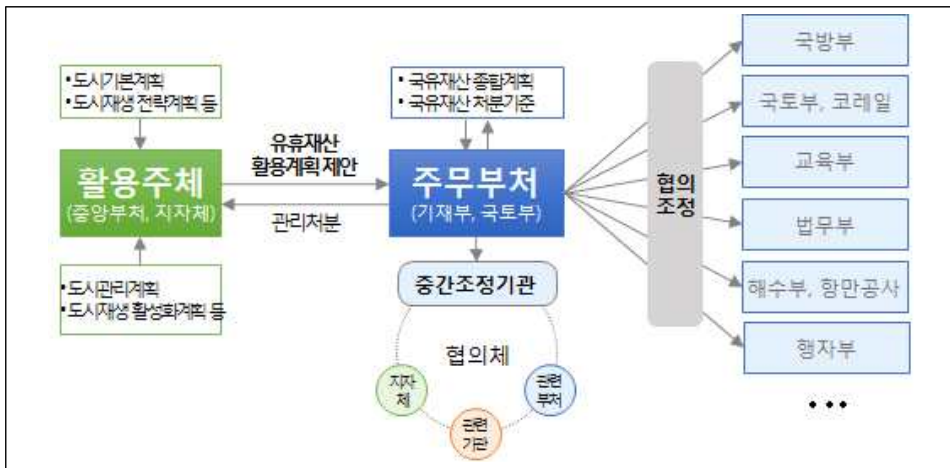
출처 : 저자 작성

② 공공부문 주체간 협력을 위한 추진체계 정비

새로운 법체계가 유희재산이 국가 및 도시 전체 차원에서 최적 이용될 수 있도록 유도하고 이를 위한 공공분야 간 협력을 촉진하기 위해서는 다음과 같은 일련의 추진체계가 마련되어야 한다.

우선 행정용도가 종료한 유희재산은 원 소유주체가 직접 활용할 것인지, 지자체 등을 통해 공격적으로 활용할 수 있도록 할 것인지, 일반 공매할 것인지에 대한 유형 분류가 우선 필요하다. 이를 위해 매년 유희재산을 일괄 조사하고 분류하여 공개하는 절차가 마련되어야 한다.

그림 6-9 공공부문 주체간 협력을 위한 추진체계 : 중·장기적 대안



출처 : 저자 작성

다음으로 국가 아젠다 또는 도시재생과 지역활성화 등 공적으로 활용할 수 있는 ‘협상에 의한 처분’으로 분류된 재산에 대하여 지자체 등의 활용주체가 도시기본계획, 도시재생계획 등을 반영하여 활용계획을 제안하면, 해당 유휴재산과 관련된 주체들 간의 협의체를 구성하여 협의·조정하고 이를 바탕으로 재산을 처분하고 이를 반영하여 도시관리계획을 변경하는 일련의 의사결정 체계가 마련되어야 한다.

이와 함께 유휴재산과 관련된 다양한 공공주체들은 각각의 수행목적과 책임한계 등에 따라 움직일 수밖에 없기 때문에, 공공 분야 주체간 협력을 촉진하기 위해서는 이들 간의 협의구조를 마련하고, 협의를 촉진하고, 대안제시를 통하여 갈등을 조정할 수 있도록 중간조정기관의 역할이 반드시 제도화되어야 한다.

중간조정기관 역할의 실효성이 제고되기 위해서는 대통령, 국무총리, 기획재정부 등 관련된 부처들 간의 이해관계를 총괄할 수 있는 영향력 있는 총괄 주무부처 산하에서 운영될 필요가 있다. 이 중 기재부는 현재 재산에 관련된 업무를 총괄하고 있으며, 정책의사결정에 있어 실제적인 영향력을 가지고 있기 때문에, 기재부가 유휴재산에 관한 주무부처로서 총괄 및 관리·처분에 관한 최종결정을 주관하되, 계획의 타당성에 대한 판단은 공간정책을 총괄하는 국토부가 주관하는 등 관련 부처간 역할분담이 필요하다.

③ 국·공유 유휴재산의 관리 및 활용을 위한 법안의 주요내용(안)

- 국가 및 지자체 유휴재산의 통합적 관리·활용에 대한 기본방향
- 국·공유 유휴재산 관리·처분의 일반원칙
- 국·공유 유휴재산 DB 통합관리체계 구축
- 분쟁중재(arbitrator)위원회와 중간조정(mediator)조직
- 활용계획의 수립 및 사업 유형별 협상절차와 방법
- 통합적 관리·활용을 위한 국가지원 사항 등

그림 6-10 국·공유 유휴재산 정책 및 제도화 방안



출처 : 저자 작성

3. 결론 및 향후과제

1) 결론

저성장 기조가 지속되는 한편 지방분권이 강화되고 계획수립 및 집행권한이 지자체로 이양되면서 국·공유지의 관리 및 활용을 두고 갈등구조가 첨예화되고 있다. 중앙정부는 세수확보가 어려워지면서 지자체에 무상으로 양여하던 방식에서 탈피하여 유희재산의 매각 또는 개발하여 재정 건전성을 확보하고자 하고, 지자체는 국유지의 무상양여 또는 사용료 감면 등을 통해 부족한 사업비를 충당코자 하기 때문이다. 또한 도시개발과 관련하여 다양한 공적인 역할을 수행해야 하는 공사조직들은 경우 수익성 중심의 평가와 각종 제약들로 인하여 사회적으로 요구되는 역할을 수행해 내지 못하고 있다.

정부와 지자체 그리고 관련된 공공 주체들 간의 갈등은 경제 사회 정치적 여건변화에 따라 이미 예견된 것으로, 향후 도시정책의 핵심이 될 유희재산 관련 이슈에 대응하기 위해서는 국·공유 재산의 관리 및 활용에 관련된 공적 주체들이 공동으로 미래가치를 창출을 위하여 노력하고 결과를 합리적으로 분배할 수 있는 원칙과 기준 마련이 우선 마련되어야 한다.

한편 우리나라에 앞서 저성장 시대를 겪고 있는 일본은 ‘국가 또는 도시의 신성장 전략과 연계하여 국유재산을 활용한다’ 라고 하는 국유재산 정책에 대한 기본방향을 설정하고, 국·공유 재산의 최적이용을 위하여 국가와 지자체가 협력한다는 전략을 실천하고 있다. 국·공유 유희재산을 재정적 수익 극대화에서 앞서 도시재생과 같이 국가 또는 도시 전체의 이익을 위하여 우선 활용하기 위해서는, 관련된 공적 주체들 간의 협력을 넘어, 국·공유 유희재산의 국가적 도시적 중요성에 대한 이해를 기반으로 국·공유 유희재산 활용방향에 대한 사회적 합의를 만들어 가야 한다.

2) 향후과제

향후 국·공유 유휴재산의 효율적 활용을 위해서는 유휴재산의 활용방향에 대한 사회적 합의도출과 함께, 「국·공유 유휴재산의 관리 및 활용 기본법」 제정을 위한 법안의 내용 구체화가 필요하다.

특히, 국·공유 유휴재산의 활용에 있어 공공기여의 정의와 기준 마련되어야 하며, 토지보상법⁵³⁾, 폐교법, 철도 유휴부지 활용 지침 등 기존의 관련법 등을 비교 검토하여 일반적으로 적용할 수 있는 기준안을 마련할 필요가 있다. 또한 국유·공유재산, 일반·행정재산으로 분산된 국·공유 유휴재산의 통합 DB 구축 방안을 구체화해야 한다.

마지막으로 제안하게 될 기본법과 기존 개별법들 간의 정합성 검토하고, 특례기준, 대부 효율, 사용 효율, 재산가격 평가 방식 등과 관련하여 기존 관련법들과의 정합성 확보방안을 마련해야 한다.

53) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률

참고문헌

REFERENCE

【인용문헌】

강한구·강소영·이남석·권남연. 2015. 기부 대 양여 제도 개선 방안 연구, 한국국방연구원.

경상남도 남해군. 2012. 상주면 종합 발전계획 수립 용역.

공여구역 주변지역 등 발전위원회. 2008. 주한미군 공여구역 주변지역 등 발전종합계획, P12

광주광역시. 2016. 광주군공항 이전건의서 평가자료.

광주 군공항 이전을 위한 범시민추진위원회. 2014. 광주 군 공항 이전을 위한 아이디어 공모 참고자료.

교육부, 2016. 시도교육청 폐교재산 현황(16.5.18 현재)

국무총리실·KDI국제정책대학원. 2009. 공공기관의 갈등관리 매뉴얼. 서울: 국무총리실

국민권익위원회. 2010. 소규모학교 통폐합 고충해결 및 폐교 활용촉진을 위한 제도개선.

국방부. 2015. 2015 국방통계연보.

국토교통부, 2016. 종전부동산 물건소개서.

국토교통부. 2015. 제7차 투자활성화 대책.

- 국토교통부. 2015. 종전부동산 활용계획 수립연구(II).
- 국토연구원. 2016. 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 백서, 국토교통부
- 국토해양부 공공기관지방이전 추진단. 2009. 종전부동산 처리계획 작성요령.
- 국회예산정책처. 2014. 9. 공공갈등관리 사례분석과 외국의 공공갈등관리제도 조사.
- 기획재정부. 2014. 2015년도 국유재산종합계획. p2.
- 김광구. 2011. 정부간 갈등과 해소방안. 서울행정학회 학술대회 발표논문집, pp3-26.
- 김동한·서태성·이미영·한우석·임지영·김현아. 2015. 국토 유희공간 현황과 잠재력
분석 연구. 국토연구원.
- 김명수. 2016. 국유지 관리 실태 및 활용 전략 연구, 국토연구원.
- 김주진. 2016. 공유지를 활용한 LH 도시재생사업 추진방안, 한국토지주택연구원.
- 김태경. 2013. 경기도 국·공유지 현황분석 및 활용방안. 경기도의회.
- 남은정. 2010. 국유재산관리제도의 현황과 과제. 국회예산정책처 사업평가현안분석
제29호. p28.
- 대구광역시. 2016. 대구 경제기반형 도시재생사업 2차 관문심사 발표 자료.
- 대전광역시. 2015, 대전 경제기반형 사업구상서, p33.
- 대한국토도시계획학회, 2014. 새로운 도시계획의 이해. 서울: 보성각
- 로렌스 서스카인드, 제프리 크루익생크; 김광구, 강문희 번역. 2013. 공공갈등 이렇게
타개하라, 서울 : 지식의 날개.
- 민승현. 2016. 공공토지자원 활용 기본구상 및 사업화 방안, 서울특별시.
- 박관규·주재복. 2014. 정부갈등의 유형과 해결방법의 특성에 관한 연구: 지방자치단
체의 갈등사례를 중심으로. 분쟁해결연구 2014. 제12권 제1호. pp33-64.
- 박소영. 2017. 도시공간구조를 고려한 이전적지의 효율적 활용기법개발(도시재생
R&D 3차년도), 국토연구원(2017.01 예정).

- 박소영·이왕진. 2016. 도시공간구조를 고려한 이전적지의 효율적 활용기법 개발(Ⅱ)
(도시재생실증연구 총서 28.), 국토연구원
- 부산과학기술협의회. 2015. 궁리마루 운영현황. p1.
- 부천시 내부자료. 2016. 오정동군부대 이전사업 현황.
- 서수정. 2014. 국유지 개발 활성화 방안 연구. 기획재정부.
- 서울특별시 결재문서. 2015.03. 도시계획변경 사전협상제도 개선시행.
- 서울시 푸른도시국 공원조성과 내부분서. 2016. ‘경의선숲길 공원조성’
- 유홍림·윤상오. 2006. 전자정부 추진과정에서 부처간 갈등 분석: 행자부와 정통부간
갈등을 중심으로, 한국정책과학학회보 제10권 제4호, 2006. 12, pp397-420.
- 은재호·채종현·임동진. 2011. 공공갈등에 있어서 윈윈 협상방안에 관한 연구, 한국
행정연구원.
- 이정전. 2000. 토지경제학, 서울:박영사. p56.
- 인천시. 2016. 인천 경제기반형 도시재생 일반사업 관문심사 자료.
- 임유경·임현성. 2012. 근린 재생을 위한 도시 내 유휴공간 활용 정책방안 연구. 건축
도시공간연구소.
- 전라남도 교육청. 2013. 2013년도 폐교재산 활용계획 기본지침.
- 전라남도 교육청. 2015. 폐교재산 활용 안내 (2015년 11.1 현재).
- 정광호. 2003. 정부기관의 리스크 관리행태 : 불확실성과 정치영향에 따른 제약을
중심으로. 서울행정학회 학술대회 발표 논문집.
- 조경훈. 2016. 국방·군사시설계획과 국토·도시계획의 연계방안. 국토연구원 특강자료. p10
- 조상운. 2016. 인천 개항창조도시 재생사업 설명자료.
- 지속가능발전위원회. 2005. 한탄강댐 갈등조정과정 분석을 통한 공공갈등해결모델
개발에 관한 연구. pp221-222.
- 최순영·조임곤. 2013. 국유재산의 효율성 제고를 위한 활용방안. 한국행정연구원. p9.

철도시설공단. 2014. 10. 1. 무한변신 철도폐선의 다양한 활용현황(시설사업본부 재산용지처)

한국자산관리공사. 2012. 기금개발 활성화 방안 연구. p36.

한국자산관리공사. 2016. 국유재산 실태조사 1차 분류 등급화 기준.

해양수산부, 2016. 제2차 항만재개발 기본계획.

행정안전부. 2010. 지방자치단체 행정구역 및 인구현황.

행정자치부. 2015. 2016 행정자치통계연보. p252.

Cabinet Office. 2012. Improving the efficiency of central government's office property.

Cabinet Office. 2013. Government's Estate Strategy

Councillor Sue Derbyshire and Eamonn Boylan. 2016. GM Land and Property Update.

GSA, 2015. Office of Real Property Utilization and Disposal. FY 2015 Performance Overview. FY2015 Highlights.

GSA, Conference Report National Field Officers' Training, "Federal Spaces, Civic Places".

HM Treasury & Infrastructure UK. 2013. National Infrastructure Plan 2013.

James Q. Wilson and John Dilulio Jr. 2017. America Government : Institutions and Politics, 15th edition. Boston:Cengage Learning.

Lax, D. & Sebenius, J. K. 1986. "The Negotiator's Dilemma: Creating and Claiming Value." In The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain. New York, NY: Free Press.

LGA & GPU. 2016. One Public Estate: Unlocking the Value in Public Sector Assets. London: LGA.

- LGA, Cabinet Office .2014. One Public Estate; Transforming Property and services.
- Michael A. Pagano and Ann O'M. Bowman, 2000. "Transforming America's Cities: Policies and Conditions of Vacant Land," Urban Affairs Review 35(March 2000): pp559-581.
- National Audit Office. 2012. Improving the Efficiency of central government office property.
- NVPC. 2005. Vacant Properties; The True Costs to Communities.
- Office for Budget Responsibility. 2013. Budget 2013.
- Weiss, S.E. 1987. Negotiation and Culture: Some Thought on Models, Ghosts, and Options. National Institute of Dispute Resolution, Newsletter, Washington, NIDR
- 内閣府. 2015. 経済財政運営と改革の基本方針.
- 財務省 理財局. 2016. 国有財産.
- 財務省. 2010. 国有財産行政におけるPRE戦略について.
- 財務省. 2010. 新成長戦略における国有財産の有効活用について.
- 財務省. 2015. 10.2 国公有財産の最適利用.
- 総務省. 2014. 国と地方公共団体が連携した地域の国公有財産の最適利用 別紙3
- 국가공간정보포털 오픈마켓 (<http://market.nsd.go.kr/>) [2016. 10. 24. 접속]
- 국방부 홈페이지(<http://www.mnd.go.kr/mbshome/mbs/mnd/>) [2016. 7. 14. 접속]
- 국유재산 포털 (www.k-pis.go.kr) [2016. 12. 07. 접속]
- 국토교통부 홈페이지, 2016. 도시재생정책 설명자료
(https://www.molit.go.kr/USR/WPGE0201/m_35396/DTL.jsp)
[2016. 11. 21. 접속]
- 내 삶에 도움이 되는 정책이야기 weekly 공감(<http://koreablog.korea.kr/598>)

네이버 지도 대전 충남도청사 선화초등학교 항공뷰(<http://naver.me/5AiC3kpn>)
[2016. 10. 13. 접속]

네이버 지도 만석3차 아파트 항공뷰(<http://naver.me/l5kC4By6>) [2016. 10. 13. 접속]

네이버 지도 서대구화물터미널 서평초교 항공뷰(<http://naver.me/GdALyonQ>) [2016. 10. 13. 접속]

네이버 지도 인천내항 만석3차아파트 항공뷰(<http://naver.me/l5kC4By6>) [2016. 10. 13. 접속]

네이버 지도 중앙중학교 일대(<http://naver.me/xUKy4br3>) [2016. 11. 29. 접속]

네이버 지도 춘천역 일대 지적편집도(<http://naver.me/FD5IGioz>), [2016. 12. 02. 접속]

네이버 지도 홍릉연구단지(<http://naver.me/GlqHJTID>) [2016. 12. 5. 접속]

다음 지도 광주시(<http://dmaps.kr/3eygg>) [2016. 5. 17. 접속]

다음 지도 대전 충남도청사-충남경찰청 이전 부지 (<http://dmaps.kr/3exsw>) [2016. 6. 15. 접속]

다음 지도 홍릉연구단지(<http://dmaps.kr/3eyi6>) [2016. 12. 5. 접속]

미국 미연방조달청 사이트 (<http://disposal.gsa.gov/WhatWeDo>) [2016. 08. 16. 접속]

부산과학기술협의회 홈페이지 (http://fobst.org/02_business/06business03.htm)
[2016. 11. 21. 접속]

부천시청 홈페이지 (<http://www.bucheon.go.kr/site/homepage/menu/viewMenu?menuid=017002012>) [2016. 8. 21. 접속]

영국 지방정부연합 One Public Estate 사이트
(http://www.local.gov.uk/onepublicestate/-/journal_content/56/10180/6678286/ARTICLE) [2016. 09. 18. 접속]

일본 국토교통성 토지종합정보 라이브러리(<http://tochi.mlit.go.jp/jitumu-jirei>)
[2016. 10. 07. 접속]

토지이용계획 열람시스템(<http://luris.molit.go.kr>)

한국철도시설공단 홈페이지(<http://kr.or.kr/sub/info.do?m=04050401&s=krhome>)
[2016. 10. 23. 접속]

GSA PBS 홈페이지(www.gsa.gov/publicbuildingsservice) [2016. 11. 26. 접속]

KR. ‘철도공단, 경의성 홍대입구역과 공덕역 일원 복합역사 개발사업 본격 추진’.

2013년 8월 30일 보도자료

국토교통부. ‘수원지역 농촌진흥청 등 이전부지 활용계획 확정’. 2013년 12월 30일 보도자료

국토교통부. ‘철도 폐선부지 시민공간으로 새롭게 태어난다’. 2015년 7월 17일자 보도자료

금강일보. ‘옛 충남도청 부지 매입 손 놓은 정부’. 2016년 5월 29일 기사.

기획재정부. ‘2016년 국유재산종합계획(안) 등 심의 의결’. 2015년 9월 1일 보도자료

기획재정부. ‘제14회 국유재산정책심의위원회 개최’. 2016년 8월 24일 보도자료

기획재정부. ‘제5차 국유재산정책심의위원회 개최’. 2011년 9월 16일 보도자료

뉴스1. ‘경기도, 도심지 군부대 외곽이전 ‘난항’…사업성 부족 등’. 2015년 7월 20

일 기사. (<http://news1.kr/articles/?2337547>). [2016. 9. 21. 접속]

부산과학기술협의회. ‘서면 중앙중학교에 수학과학체험관 운영’. 2011년 12월 7일

보도자료.

서울시. ‘경의선숲길’ 6.3km 전 구간 조성 완료’. 2016년 5월 20일 보도자료.

서울시. ‘연남동·염리동·새창고개’ 경의선 폐철길 2km 숲길 변신’. 2015년 6월 25일

보도자료.

연합뉴스. ‘3년간 47만명 다녀간 수학과학체험관 궁리마루 문닫야’. 2015년 8월 27일 기사.

연합뉴스. ‘공여지특별법 제정 10년 ①뜨다 만 반환 미군기지 개발’ 2015년 12월 25일 기사.

연합뉴스. ‘여의도 면적 14배 군 유휴지 민간에 풀린다.’. 2014년 5월 1일 기사.

중부일보. ‘수원 군공항 이전사업 어떻게 돼가나’. 2016년 5월 2일 기사.

중앙일보. ‘부산 청소년복합문화센터 ‘놀이마루’ 개관’. 2016년 9월 28일 기사

행정안전부 지역발전과. ‘미군 반환기지를 지역사회 성장동력으로 육성’. 2010년 2월

1일 보도자료.

김상일 선임연구위원(서울연구원). 2016. 11. 25. 국토연구원 전문가 자문회의 내용

google earth 프로그램 Denver Federal district 이미지 [2016. 10. 24. 접속]

google earth 프로그램 Fort Worth Civic Square 이미지 [2016. 10. 24. 접속]

【 관련문헌 】

E. Kaiser, D. Godschalk 외; 권기욱·유병권 역. 2000. 도시토지이용계획론. 서울: 태림문화사.

최석환. 2015. 외국의 사회정책 협력·조정체계 조사·분석 연구, (사)한국행정학회.

이흥권·서순탁. 2010. 공공갈등 조정기제로서 「협력적 계획」의 적용 가능성에 관한 연구. 국토계획 제45권 제5호. p. 5~25.

Himes, Joseph. 1980. Conflict and Conflict Management. Athens, GA: University of Georgia Press. Blalock Jr., Hubert M. (1989). Power and Conflict: Towards a General Theory. Newbury, CA: Sage. Brickman.

Lan, Zhiyong. 1997. "A Conflict Resolution Approach to Public Administration." Public Administration Review 57(1): 27-35.

Louis R. Pondy. 1967, Organizational Conflict: Concepts and Models, Administrative Science Quarterly Vol. 12, No. 2 (Sep., 1967), pp. 296-320.

Philip. 1974. Social Conflict: Readings in Rule Structures and Conflict Relationships. Lexington, MA: D. C. Heath.

Warfield, Wallace. 1989. "The Implication of Alternative Dispute Resolution Processes to Decision Making in Administrative Disputes." *Pepperdine Law Review* 16: pp93-104.

【기타 자료】

「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」(법률 제14480호, 공포일 2016. 12. 27, 시행일 2016. 12. 27.)

「공유재산 및 물품 관리법」(법률 제14197호, 공포일 2016. 11. 30, 시행일 2016. 11. 30.)

「국방·군사시설 사업에 관한 법률」(법률 제13770호, 공포일 2016. 1. 19, 시행일 2016. 4. 20.)

「국유재산법」(법률 제14041호, 공포일 2016. 3. 2, 시행일 2016. 3. 2)

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(법률 제13475호, 공포일 2015. 8. 11, 시행일 2017. 1. 1.)

「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」(법률 제14480호, 공포일 2016. 12. 27, 시행일 2016. 12. 27.)

「도시재정비 촉진을 위한 특별법」(법률 제13433호, 공포일 2015. 7. 24, 시행일 2016. 1. 25.)

「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」(법률 제14480호, 공포일 2016. 12. 27, 시행일 2016. 12. 27.)

「서울특별시 도시계획 조례」(서울특별시조례 제6325호, 공포일 2016. 9. 29, 시행일 2016. 9. 29.)

「전라남도교육비특별회계 소관 공유재산 관리 조례」(전라남도조례 제3961호, 공포일 2015. 11. 12, 시행일 2015. 11. 12.)

「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」(법률 제14480호, 공포일 2016. 12. 27, 시행일 2016. 12. 27.)

「철도 유희부지 활용지침」(국토교통부 훈령 제 555호, 공포일 2015. 7. 17, 시행일 2015. 7. 17.)

「택지개발촉진법 폐지법률안」(의안번호 2002532, 이우현의원 대표발의, 제안일시 2016. 09. 29.)

「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」(법률 제12412호, 공포일 2016. 3. 11, 시행일 2014. 3. 11.)

「항만법」(법률 제13805호, 공포일 2016. 1. 19, 시행일 2016. 8. 12.)

Public Buildings Cooperative Use Act of 1976, Executive Order 12072, and Executive Order 13006



SUMMARY

Enhancing Public Sector Cooperation for Regeneration of Vacant or Underutilized Urban Public Property

Park So Young, Lee Wang Geun, Lim Sang Yeon,
Park Jung Eun, Jung So Yang, Jung You Sun, Kim Sung Je

Keywords: Public Sector Cooperation, Vacant or Underutilized Public Property, Urban
Regeneration

The purpose of this research is to study effective measures to improve public sector cooperation to regeneration of vacant and underutilized public property which is located in urban area. In Korea, large scale of new town development reached peak point and that make urban public property utilization more important. Besides fragmented property management system, conflicts among public stakeholders, unclear responsibility unclear and hinder decision making of the optimal use of public property. Therefore, this study reviewed various systems related to the utilization of public property and derived limitations and problems on public cooperation. Also this research identified the conflicts and interests among the public entities related to the utilization of public property, and made implications through cases of consultation and coordination, and examples of foreign policy. Finally, this research proposed

measures for cooperation between public sector entities.

In chapter 2, this research discussed the basic concepts of public property and public cooperation. Public property is the land and buildings owned by public entities such as the state, local governments, and public institutions, whose previous functions were expired, transferred, or not used for a long time. On the use of underutilized property, the main decision-making related to utilization is delayed or conflicted by reason of the complex interests of public sector entities. In the way of coordinating or cooperating with such conflicts, the autonomous adjustment method among the parties, the adjustment method by the third party, and the mixed adjustment method were examined.

In chapter 3, this research summarized the policies and systems related to vacant and underutilized public property. Recently, the national government is trying to increase the financial income through the management of nation-owned property as one of the means to raise funds for social welfare. However the local governments wish to utilize public property for urban regeneration and regional revitalization. So this difference of position will intensify the conflicts among public sectors. The institutions related to the utilization of vacant and underutilized public property are separated by individual facilities such as closed schools, closed railways and formal land of relocated public organizations. These can be roughly classified into two types - the expired function type and the transferred function type. The expired function type is mainly targeted for the former site and the transferred function type is designed for the former site and the previous site both. In most cases, there are no organizations, procedures and standards for promoting consultation and coordination of interests among related public stakeholders,

Unless strong political pressure or clear legal guideline, there is limitation to attract voluntary movements of public actors.

In chapter 4, this research analyze the cases of vacant and underutilized public property on the view of public cooperation. In this chapter, 11 case studies were selected for representative cases of each law type and representative cases of economic-based urban regeneration projects, which were recently promoted. In each case, this research reviewed major stakeholders, level of conflict, issues and conflict resolution methods. The major conflicts related to the utilization of vacant and underutilized public property include the management and disposal of property, the conflict related to the change of urban plan, the conflict related to the contents of the plan, and the conflict related to the jurisdiction. As a result of the analysis, the conflicts related to the contents of the plan appeared most frequently. Conflicts related to the management and disposal appeared less than the conflicts related to the plan content, but the severity of the conflict was very serious in many cases. Conflicts between ministries and agency jurisdictions are not frequent, but they have occurred most often in urban regeneration projects. In terms of the types of vacant and underutilized public property, the expired function type has a relatively smooth collaboration among the public entities through negotiation and self-regulation among the parties. But the transferred function type has more difficulties to build structure for consultation and negotiation.

In chapter 5, this research investigated the policy of Japan, the United Kingdom, and the United States. In Japan, the Treasury department acts as a member of the consultative organization at the regional level and take charge of coordination at national level. The UK government delegate authority and support to local governments. But in the process of cooperation, coordination

of central information was essential. In The United States, the GSA (General Services Agency) was directly involved in cooperation of the area around federal assets located at downtown. Also these countries emphasize the importance of vacant and underutilized public property and have very clear policy direction and system for utilization.

Finally in chapter 6, this research suggest the policy for the public sector cooperation for utilization of vacant and underutilized public property. For cooperation between the public sector entities, four parts are necessary - 1) establishing a plan to use property for future valuation, 2) sorting and classifying management and disposition of the underutilized public property and establishing a utilization platform, 3) making public negotiation criteria for pricing property 4) supporting to form consultative body between the parties and operating third party coordination support teams. Then, institutional measures were divided into short-term alternatives and long-term alternatives. First, the short-term alternative is to partially complement the existing system and to implement and operate the organization for supporting to form a consultative body between the parties and offer intermediate adjustment. In long-term, integrated legislation is necessary for management and utilization of vacant and underutilized public property. Through legislation, same laws and principles should apply to property regardless of owned type - national, local government, and public organization. In addition, national government should investigate and classify vacant and underutilized property every year, and open to public to utilize property by proper user.

[유형별 유휴재산 상세현황]

1. 기능소멸형 유휴재산

(1) 폐교

□ 폐교 재산 현황

- 학생수 감소, 학교 통폐합 등에 따라 전국적으로 3,678개(2016년 5월 기준)의 폐교 발생
- 대도시 보다, 농산어촌 지역이 많은 전남, 경북, 경남 등의 폐교 빈도가 높음.
광역시 중에서는 인천, 부산, 대구 순으로 폐교 빈도가 높음

표 1 시·도 교육청 폐교재산 현황

시도 교육청	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
폐교수	171	446	235	256	321	802	683	556	32
%	4.6	12.1	6.4	7.0	8.7	21.8	18.6	15.1	0.9
시도 교육청	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	합계
폐교수	1	31	30	54	14	8	25	13	3,678
%	0	1.0	1.0	1.0	0	0	1.0	0	100

출처 : 교육부, 2016. 시도교육청 폐교재산 현황(16.5.18 현재) 통계표 인용하여 재작성

그림 1 시·군별 폐교 현황(여수, 순천, 나주)



출처 : 전라남도 교육청, 2015, 폐교재산 활용 안내 리플렛. p17 (2015년 11.1 현재)

□ 폐교 활용 현황

- 폐교 활용현황을 보면, 매각된 폐교가 2,328개소(63%), 각종 용도로 대부 중인 학교가 714개소(19%), 자체활용 중인 학교가 219개소(6%)임
- 대부된 재산의 34%가 교육용시설로 활용되며, 다음으로 소득증대시설 비중이 높음. 사회복지시설, 문화시설 활용 빈도는 각각 5%, 11%로 높지 않음

표 2 폐교재산 활용 현황

	매각	대부	자체활용	기타	합계
폐교수	2,328	714	219	417	3,678
%	63	19	6	11	100

출처 : 교육부, 2016. 시도교육청 폐교재산 현황(16.5.18 현재) 통계표 인용하여 재작성

표 3 대부 폐교재산의 활용 현황

	교육용 시설	사회복지 시설	문화시설	공공 체육시설	소득증대 시설	기타	소계
폐교수	243	41	76	11	234	109	714
%	34	6	11	2	33	15	100

출처 : 교육부, 2016. 시도교육청 폐교재산 현황(16.5.18 현재)

(2) 철도 유희부지

□ 폐선부지 현황

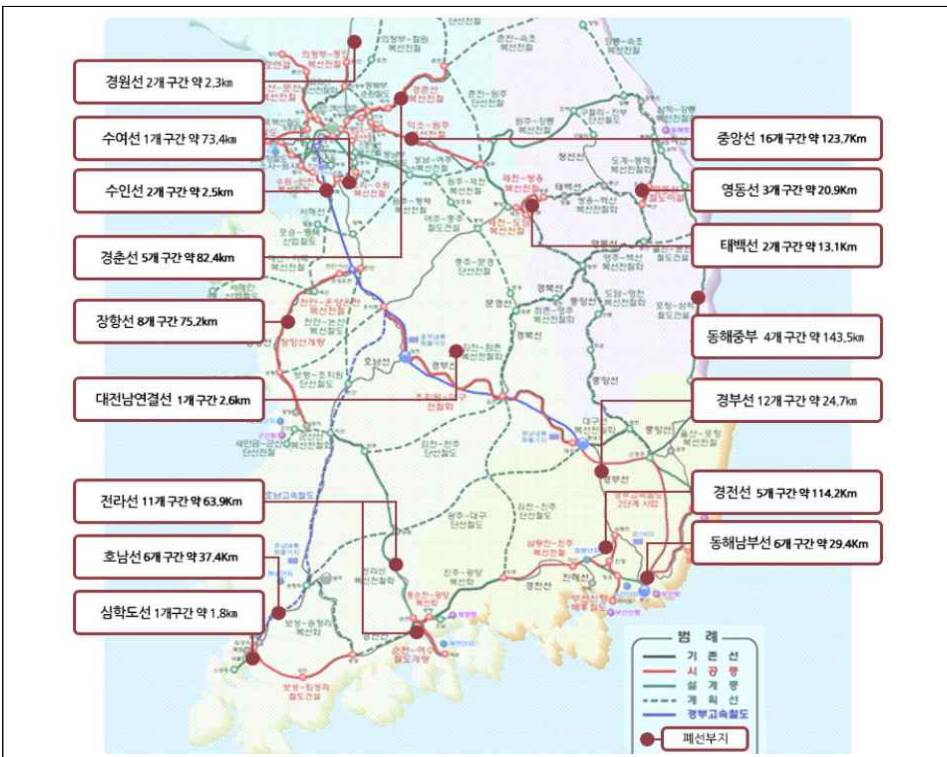
- 최근 철도 복선화, 선로 개량 직선화 등에 따라 철도 유희부지가 다수 발생
- 철도 폐선부지는 631.6km, 1,260만㎢('13년말 기준)이며, 최근 철도투자 확대로 '18년에는 820.8km, 1,750만㎢(여의도 면적 6배)에 이를 전망

표 4 폐선부지 현황

구분	합계	기존 폐선부지	폐선 예정부지
연장(km)	820.82	631.60	189.23
면적(㎢)	17,489	12,619	4,87

출처 : 국토교통부, '철도 폐선부지, 시민공간으로 새롭게 태어난다' 2015년 7월 17일 보도자료

그림 2 철도 유희부지 현황



출처 : 한국철도시설공단 홈페이지(<http://kr.or.kr/sub/info.do?m=04050401&s=krhome>) [2016.10.23. 접속]

□ 철도 유휴부지 활용

- 전체 철도 폐선부지의 약 24%(3백만 m²)만이 활용 중임
- 2014년 현재 20개소에서 레일바이크(8개소), 자전거도로(6개소), 태양광(4개소), 공원(1개소), 풍물시장(1개소) 등으로 활용

표 5 폐선부지 활용현황

선명	위 치	조성시기	연장km(면적)	사용기관	활용내용
경춘선	춘천시계~김유정역	12.08	19.2 (398,109m ²)	강촌레일파크	레일바이크 (공단투자)
	김유정역~춘천역	12.01	8.6 (10,161m ²)	춘천시	풍물시장
	가평상천리~청평역	12.09	8.44 (130,637m ²)	가평군	북한강 자전거길
	마석역~구암리	12.09	7.1 (41,600m ²)	남양주시	북한강 자전거길
	진관리 ~ 마석역	13.11	17.4 (63,551m ²)	남양주시	경춘선 자전거길
	갈매역~별내역	13.01	0.72 (3,781m ²)	구리시	경춘선 자전거길
	성북역 ~ 화랑대역	13.01	6.3 (64,934m ²)	서울특별시	경춘선 자전거길
중앙선	원덕역~용문역	10.05	4.22 (76,745m ²)	양평레일 바이크(주)	레일바이크
	양동역~동화역	13.03	12.7 (368,586m ²)	에코레저산업 (주)	레일바이크
	지평역~양동역	13.06	13.3 (342,915m ²)	(주)다스테크	태양광
	고명역~도담역	12.09	1.5 (22,154m ²)	(주)강원철도솔라	태양광
			0.35 (17,527m ²)	충북태양광발전(주)	태양광
	영주댐 폐선	12.05	0.58 (12,200m ²)	한국녹색철도 태양광발전(주)	태양광
	팔당~양평	11.10	25.3 (194,491m ²)	남양주시양평군	자전거도로
전라선	마래터널~만성건널목	12.09	2.0 (45,155m ²)	여수해양관광개발	레일바이크
	아중역~아중2터널	14.09	1.5	전주시	레일바이크
문경선	진남~불정	12.01	2.8 (25,334m ²)	문경시	레일바이크
	문경역	09.04	1.3 (59,701m ²)		
임항선	마산역~마산항	14.01	4.1 (36,114m ²)	창원시	그린웨이 조성사업
정선선	구절리역~ 아우라지역	05.07	7.2 (175,525m ²)	정선군	레일바이크

출처 : 철도시설공단. 2014. 무한변신 철도폐선의 다양한 활용현황(시설사업본부 재산용지처), p3-6

(3) 주한미군 반환공여구역

□ 반환 공여구역 현황

- 전국의 미군기지 면적은 240㎢로, 이 중 180㎢(여의도 면적의 21배)가 반환되거나 반환된 예정
 - 기지 수로는 모두 80곳으로 2015년 12월 현재 이중 54곳이 반환되었으며, 26곳이 반환 예정임
 - 반환 기지 중 국방부가 사용하는 곳을 제외하고 지자체가 직접 활용할 수 있는 기지는 총 25곳으로 주로 경기도 의정부시, 동두천시, 파주시 등에 위치하고 있음

□ 반환 공여구역의 활용

- 현재 반환된 54개 중 개발사업이 완료된 곳은 부산 캠프 하야리아의 시민공원 조성사업이 유일하며 국가가 전액을 들여 국가공원으로 조성하는 용산 미군기지를 제외하면 대부분은 개발 초보단계에 머물러 있음
- 반환 미군기지는 공원과 대학 캠퍼스 조성사업 등 공공개발의 성격을 띠는 사업 위주로 추진되고 있으며, 산업단지 조성이나 기업 유치 등 법 제정의 취지에 걸맞는 지역의 자족기반 마련을 위한 사업추진은 극히 미미한 수준
 - * 대학 캠퍼스 조성사업의 경우에도, 파주시 캠프 에드워드(21만 9천㎡)의 경우 이화여대 캠퍼스 조성을 추진하다가 이대 제시액 652억원과 국방부 제시액 1천750억원의 격차를 극복하지 못해 무산되는 등 원활하지 않음(국방부가 용산을 제외한 지역의 반환 미군기지를 팔아 8조 8천600억원 정도의 미군기지 평택 이전비용을 마련해야하는 상황)
- 공여지(미군기지) 개발사업이 지지부진한 이유는 민간투자 유치 실패와 막대한 지자체 부담이 가장 큰 요인⁵⁴⁾

54) 연합뉴스. '공여지특별법 제정 10년 ①뜨다 만 반환 미군기지 개발' 2015년 12월 25일 기사

표 6 지자체가 활용가능한 미군 반환기지의 활용계획 및 추진현황

시·도		반환 지지명	활용계획		추진현황
			면적(㎡)	주용도	
합 계		25개 지지	19,697,915		
부산(1)		캠프 하야리아	534,000	공원	공원 조성(완료)
대구(1)		캠프 워커	77,000	공원, 공공청사	-
인천(1)		캠프 마켓	440,000	공원, 공공청사	미반환
경기 (20)	의정부(8)	캠프 라과디아	211,799	도로, 공원	-
		캠프 에세이온	221,000	레포츠공원, 문화회관	을지대 캠퍼스 (예정)
		캠프 시어즈	261,617	광역행정타운	광역행정타운 (예정)
		캠프 카일			
		캠프 레드크라우드	639,600	교육연구도시개발	미반환
		캠프 스탠리	828,200	종합대학, 체육공원	미반환
		캠프 잭슨	81,900	근린공원	미반환
		캠프 홀링워터	49,454	공원	-
	동두천(6)	캠프 모빌(헬리포트)	170,700	근린공원, 유통상업단지	미반환
		캠프 님블	48,000	근린공원, 복합단지	군부대 관사 신축(예정)
		캠프 케이시	6,790,000	지원도시, 평화기념공원	미반환
		캠프 호비			미반환
		캠프 캐슬	286,800	근린공원, 산업클러스터	동양대 캠퍼스 (예정)
		짐볼스 훈련장	5,710,000	골프장, 체육복합리조트	-
		파주(5)	캠프 자이언트	93,370	대학
	캠프 에드워드		239,175	교육연구	-
	캠프 게리오웬		289,600	주변도시개발	-
	캠프 스탠톤		238,000	교육연구복합단지	-
	캠프 하우스		614,000	공원	-
	하남(1)	캠프 콜번	251,400	교육연구	세명대 캠퍼스 (예정)
	화성(1)	매항리 쿠니사격장	949,000	평화생태공원	유소년 야구장 (예정)
강원(1)	춘천(1)	캠프 페이지	673,000	공원, 복합단지	공원 조성(예정)

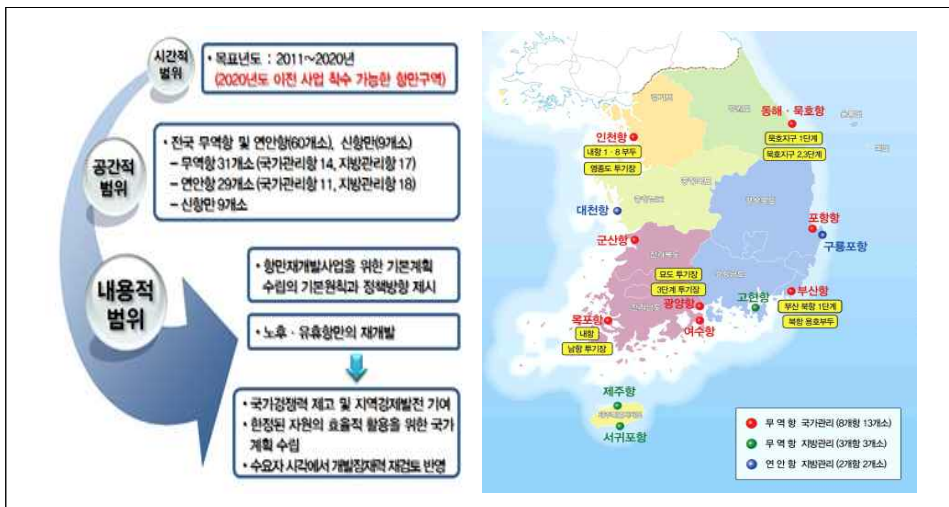
출처 : 행정안전부 지역발전과. 2010.2.1. 보도자료, 미군 반환기지를 지역사회 성장동력으로 육성

(4) 노후·유휴 항만

□ 항만재개발 대상지

- 항만 13개항, 18개소(2016년 10월 현재)
- 무역항: 인천항(영종도 투기장, 내항1·8부두), 군산항(내항), 목포항(내항, 남항 투기장), 제주항(내항), 서귀포항, 광양항(묘도 투기장, 3단계 투기장), 여수항(신항), 고현항, 부산항(북항, 용호부두), 포항항(구항), 동해·목호항(목호지구 1단계, 목호지구 2·3단계)
- 연안항: 대천항(투기장), 구룡포항(투기장)

그림 3 항만재개발 현황 위치도



출처 : 해양수산부, 2016. 제2차 항만재개발 기본계획. p4

표 7 노후·유휴 항만 재개발 지정 현황

항 만 명	위 치	면 적 (천㎡)	추정 사업비 (억원)	추진현황
인천항	영종도 투기장	3,316	3,403	•사업제안('12.9), 제3자공모('13.7~11), 협상자 지정('13.11), 협약체결('14.7), 사업계획 고시('14.12), 사업계획 변경('16.3)
	중구 인천내항 1, 8부두	286	400	•타당성 조사('12.12), 사업계획 고시('15.3) 사업자 공모('15.4), 사업자 재공모('16.2)
대전항	보령시 신항동 일원	326	3,374	•타당성 조사('11.6)
군산항	군산시 장미동 일원	421	1,088	•타당성 조사('08.10), 노후호안 정비('14~'16)
목포항	목포시 해안동 일원	88	144	•타당성 조사('10.03), 노후호안 정비('14~'15)
	남항 투기장	377	1,107	•타당성 재조사('13.12), 호남권 국립생물자원관 건립의향 표명('13.12, 환경부)
제주항	제주시 건입동 내항	135	667	•타당성 조사('09.12)
서귀포항	서귀포시 서귀동 일원	40	303	•타당성 조사('11.06), JDC에서 제안 검토 중
광양항	묘도 투기장	3,121	2,523	•정부공모('13.11.6~'14.5.30), 협상자 지정('14.7), 협약체결('15.2), 사업계획고시('16.2)
	3단계 준설토 투기장	4,331	5,333	•제2차 항만재개발 기본계획(신규)
여수항	여수 신항	1,176	5,669	•여수엑스포박람회 사업으로 완료
고현항	가제시 고현동 일원	833	6,965	•사업제안('13.6.14), 협약체결('14.3), 사업계획 고시('14.8), 공사착수('15.9)
부산항	중·동구 북항 일원	1,532	20,388	•사업시행 중(정부/BPA)
	북항 자성대부두	1,588	14,640	•마스터플랜 수립('15.12)
	북항 옹호부두	38	96	•BPA에서 제안 검토 중
구룡포항	포항시 남구 구룡포읍	48	126	•제2차 항만재개발 기본계획(신규)
포항항	포항시 송도동 일원	173	648	•제1차 항만재개발 기본계획 고시('07.10)
동해·묵호항	동해시 발한동 일원 묵호지구 1단계	31	65	•타당성 조사('09.03), 협약체결('15.6), 사업계획 고시('15.10), 실시계획 승인('16.4)
	묵호지구 2,3단계	979	885	•타당성 조사('09.03)
계	13개항 (19개 대상지)	17,999	67,824	

* 제2차 항만재개발 기본계획 수립 중 및 추진 중인 재개발 추정사업비는 기반시설 비용임(상부건축비 제외)

2. 기능이전형 유휴재산

(1) 도청 종전부지

□ 도청 종전부지 현황 및 활용

- 전체 9개 도청 중 5개 도청 이전
- 이중 2개 도청 종전부지는 활용되고 있으며, 나머지 3개소는 활용방안을 논의 중에 있음

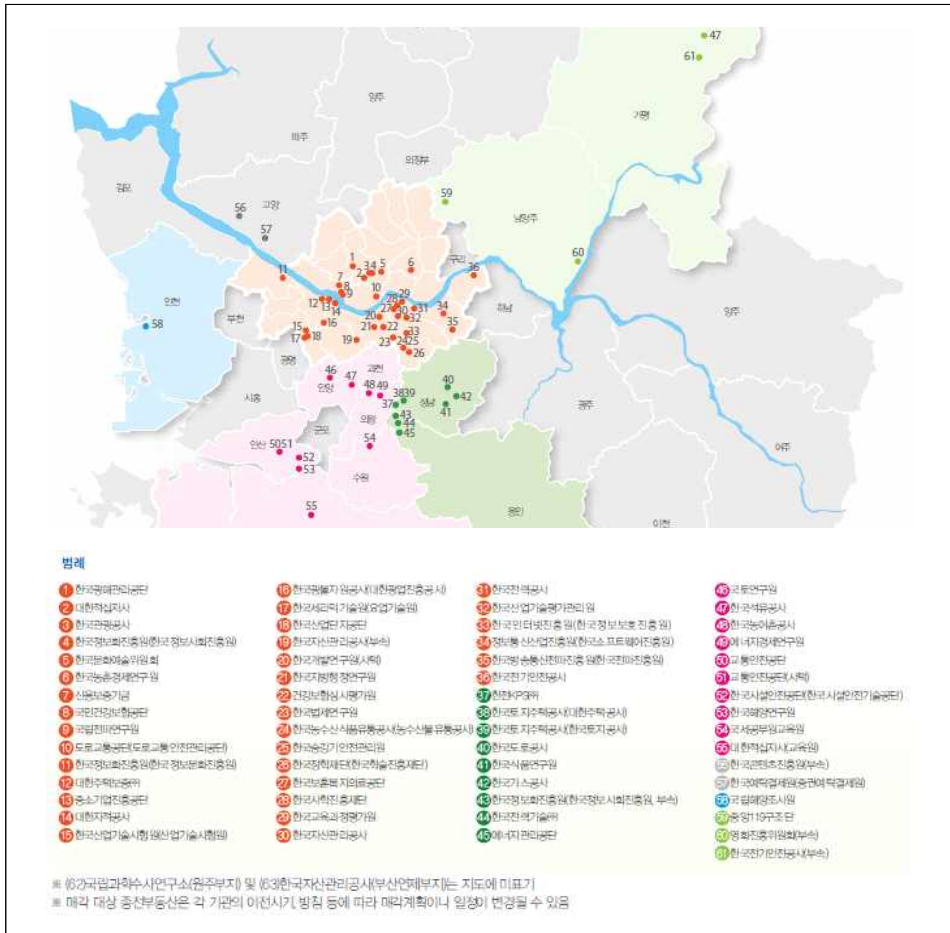
표 8 도청 이전 현황 및 종전부지 활용 현황				
구분	이전시기	이전부지	종전부지 지자체	종전부지 활용
경남도청	1983년	창원	부산	동아대 박물관
경북도청	2016년	안동 도청신도시	대구	활용방안 수립 중
전남도청	2005년	목포 남악신도시	광주	아시아 문화의 전당 조성완료
전북도청	2005년	전주 서부신시가지	전주	감영복원사업 추진예정
충남도청	2012년	홍성 내포신도시	대전	활용방안 수립 중
경기도청	-	광교신도시	수원	이전예정

출처 : 개별 도청 홈페이지 검색

(2) 공공기관 종전부동산 현황⁵⁵⁾

- 공공기관 이전에 따라 매각대상이 되는 종전부동산은 총 120개며 이 중 95개 매각완료('15년 12월말 기준)

그림 4 매각 대상 종전부동산 위치도(63개소)



출처 : 국토교통부, 2016. 종전부동산 물건소개서, p305

55) 국토연구원, 2016. 혁신도시 백서(안), 국토교통부

표 9 행정기관별 종전부동산 세부현황

(2015.12월말 기준)

소관기관	매각여부	기 관 명
23개 기관		120개(매각 95, 미매각 25)
국무조정실 (10)	매각(8)	정보통신정책연구원, 한국법제연구원, 한국조세연구원, 한국농촌경제연구원, 한국개발연구원, 국토연구원, 한국교육과정평가원, 한국교육개발원
	미매각(2)	한국개발연구원(사택), 에너지경제연구원
국민안전처(2)	미매각(2)	중앙119구조본부, 한국승강기안전관리원
국가보훈처(1)	매각(1)	한국보훈복지의료공단
국세청(3)	매각(2)	국세청주류면허지원센터(국세청기술연구소), 국세공무원교육원(부속)
	미매각(1)	국세공무원교육원
조달청(2)	매각(2)	조달청 품질관리단(조달청 중앙구매사업단), 조달청 품질관리단(조달청 중앙구매사업단, 부속)
교육부(3)	매각(3)	한국교육학술정보원, 한국장학재단(한국학술진흥재단), 한국사학진흥재단
법무부(1)	매각(1)	법무연수원
국방부(1)	매각(1)	국방대학교
행정자치부(3)	매각(2)	지방행정연수원, 한국지방행정연구원
	미매각(1)	국립과학수사연구원(원주부지)
경찰청(5)	매각(5)	경찰대학, 경찰교육원(경찰종합학교), 경찰수사연수원, 도로교통공단(부속), 도로교통공단(도로교통안전관리공단)
산업통상 자원부 (18)	매각(13)	한국가스안전공사, 한전KDN(주), 한국전기안전공사(부속), 한국세라믹기술원(요 업기술원), 국가기술표준원, 한국전기안전공사, 한국전력공사, 한국석유공사, 한국산업기술시험원(산업기술시험원), 한국광물자원공사, 중소기업진흥공단, 한전KPS, 한국가스공사
	미매각(5)	한국에너지공단, 한국산업단지공단, 한국산업기술평가관리원, 한국광해관리공단, 한국전력기술(주)
미래창조 과학부 (11)	매각(8)	우정사업정보센터, 우정사업조달사무소, 정보통신산업진흥원(한국소프트웨어 진흥원), 한국정보화진흥원(한국정보사회진흥원), 한국정보화진흥원(한국정보 문화진흥원), 국립전파연구원(부속), 한국식품연구원, 한국정보화진흥원(한국정 보사회진흥원,부속)
	미매각(3)	국립전파연구원, 한국방송통신전파진흥원(한국전파진흥원), 한국인터넷진흥원 (한국정보보호진흥원)
보건복지부(4)	매각(4)	대한적십자사, 대한적십자사(교육원), 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원
문화체육	매각(4)	영화진흥위원회, 한국콘텐츠진흥원, 한국콘텐츠진흥원(부속), 한국문화예술위원회

소관기관	매각여부	기 관 명
관광부(5)	미매각(1)	영화진흥위원회(부속)
농림축산 식품부 (15)	매각(12)	농림축산검역본부(국립수산물품질검사원), 농림축산검역본부(국립수의과학검역원), 국립농산물품질관리원(부속), 농림축산검역본부(수의과학검역원, 부속), 국립농산물품질관리원, 농림축산검역본부(식물검역부), 국립종자원(국립종자관리소), 농식품공무원교육원(농업연수원), 농림축산검역본부(식물검역부 부속), 국립종자원(국립종자관리소, 부속), 한국농수산대학, 한국농어촌공사
	미매각(3)	한국농수산식품유통공사, 농림수산식품교육문화정보원, 농림수산식품기술기획평가원
농촌진흥청 (15)	매각(15)	국립농업과학원(농업과학기술원 망포동), 국립원예특작과학원(원예연구소, 여주), 국립식량과학원(작물과학원, 부속), 농촌진흥청, 국립농업과학원(농업공학연구소), 국립농업과학원(농업생명공학연구원), 국립농업과학원(농업과학기술원), 국립농업과학원(여기산양), 국립식량과학원(작물과학원), 국립축산과학원(축산연구소), 국립원예특작과학원(원예연구소), 국립농업과학원(농업공학연구소, 부속), 국립원예특작과학원(상), 국립원예특작과학원(하), 축산과학원(축산연구소, 부속)
기상청(1)	매각(1)	기상통신소
고용노동부(3)	매각(3)	한국산업인력공단, 근로복지공단, 근로복지공단(한국산재의료원)
국토교통부 (9)	매각(5)	한국감정원, 한국시설안전공단(한국시설안전기술공단), 교통안전공단(청사), 교통안전공단(사택), 한국토지주택공사(한국토지공사)
	미매각(4)	한국토지주택공사(대한주택공사), 한국도로공사, 주택도시보증공사(대주보), 한국국토정보공사(대한지적공사)
해양수산부 (2)	매각(1)	국립해양조사원
	미매각(1)	한국해양과학기술원
공정거래 위원회(1)	매각(1)	한국소비자원(한국소비자보호원)
금융위원회(5)	매각(3)	한국자산관리공사(강남), 한국자산관리공사(부산 연제부지), 한국자산관리공사(관악)
	미매각(2)	신용보증기금, 한국예탁결제원(증권예탁결제원)

출처 : 국토연구원. 2016. 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 백서(총괄편), 국토교통부. p197-200

표 10 현 소재지별 종전부동산 현황

구 분	합계	서울시																
		소 계	강 남	강 동	강 서	관 악	광 진	구 로	금 천	동 대 문	동 작	마 포	서 초	성 동	송 파	영 등 포	용 산	종 로
대상	120	54	5	1	2	1	2	2	1	4	1	5	12	1	3	6	2	2
매각	95	42	4	1	2	1	2	1	1	4	1	4	8	1	2	4	1	1

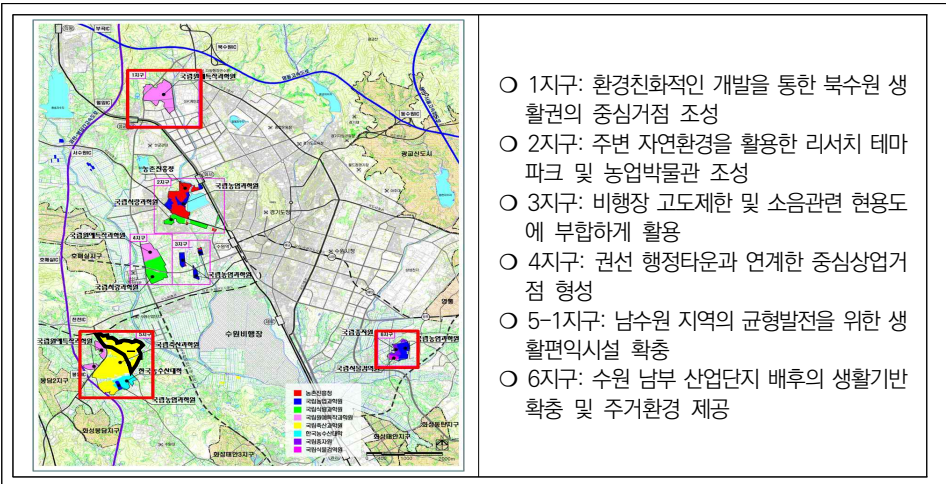
구 분	경기도													인천시			부산 시	강원 도
	소 계	과 천	가 평	고 양	남 양 주	성 남	수 원	시 흥	안 산	안 양	여 주	용 인	의 왕	화 성	소 계	부 평	서 중	
대상	61	2	1	4	2	6	17	1	4	8	1	7	2	6	3	1	1	1
매각	49	2	1	3	0	4	16	1	3	6	1	5	1	6	3	1	1	0

출처 : 국토연구원. 2016. 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설 백서(총괄편), 국토교통부. p197~200

□ 종전부동산의 활용⁵⁶⁾

- 활용계획 수립 후 매각하며, 현 상태 매각도 다수
- (국립경찰대학, 법무연수원) 의료복합단지·주거/자족시설 활용, (국방대학교) 주택단지개발 등 다양하게 활용

그림 5 농촌진흥청 등 이전부지 활용계획



출처 : 국토교통부. '수원지역 농촌진흥청 등 이전부지 활용계획 확정'. 2013년 12월 30일 보도자료. p3~4

56) 국토연구원. 2016. 혁신도시 백서(안), 국토교통부

(3) 군공항 종전부지

□ 군공항 이전사업 현황

- 2013년 ‘군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법’이 제정된 이후 수원(2013년 6월), 광주(2013년 10월), 대구(2014년 5월)가 군 공항 이전을 국방부에 건의하였으며, 수원시는 이전 타당성 검토에서 ‘적정’ 평가를 받았으며 다른 2 지자체는 평가결과를 기다리는 중
- 군 공항 이전사업은 예상 사업비가 수조원에 달하는 대형사업으로 재원조달 및 지역주민 반발에 따른 이전 예정지 선정의 어려움 등을 안고 있음

그림 6 군 공항 이전 추진지역 현황



출처 : 중부일보. '수원 군공항 이전사업 어떻게 돼가나'. 2016년 5월 2일 기사

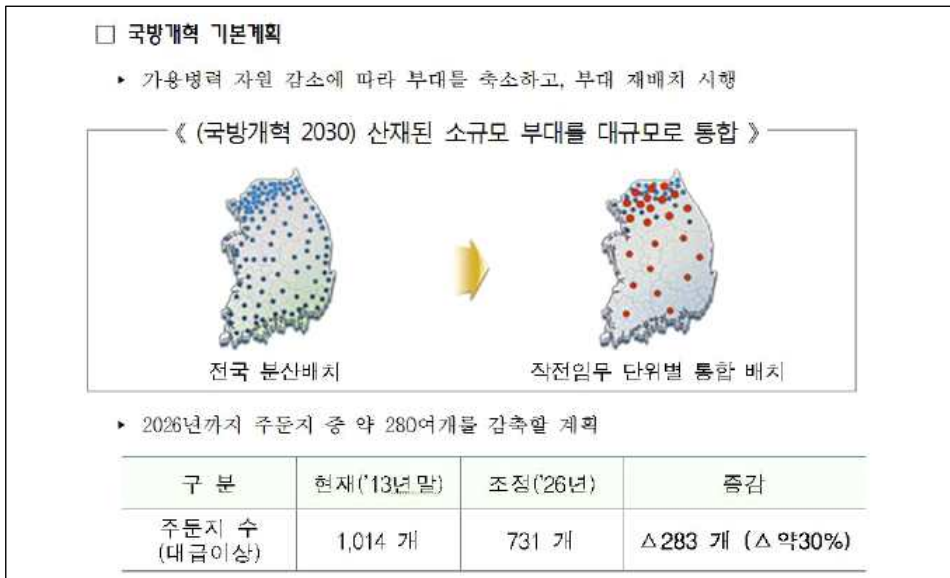
3. 기타

(1) 군부대 종전부지

□ 종전부지 현황

- 경기도는 국방부 국유재산 토지가 가장 집중되어 있는 시도로 전체의 32.3%에 해당하는 43,999만㎡가 위치해 있음⁵⁷⁾
- 의정부, 안산, 부천, 포천, 동두천 등 경기도 13개 지자체에서 외곽이전을 요청한 도심지역 등에 위치한 군부대 33곳이 현재 종전부지
- 신청 지자체 중 부천 오정동 군부대 1곳을 제외한 대부분 지역은 양측 간 이견 및 부동산 경기침체에 따른 사업비 확보 어려움으로 부대이전에 난항을 겪고 있음⁵⁸⁾

그림 7 군부대 재배치 계획방향(안)



출처 : 조경훈. 2016. 국방·군사시설계획과 국토·도시계획의 연계방안. 국토연구원 특강자료. p10

57) 출처 : 국방부. 2015. 2015 국방통계연보

58) 출처 : 뉴스1. '경기도, 도심지 군부대 외곽이전 '난항'...사업성 부족 등' 2015년 7월 20일 기사
(<http://news1.kr/articles/?2337547>) [2016.9.21. 접속]

기본 16-25

도시 내 국·공유 유휴재산 활용을 위한 공공분야 협력방안

연구진 박소영, 이왕건, 임상연, 박정은, 정소양, 정유선, 김성제

발행인 김동주

발행처 국토연구원

출판등록 제25100-1994-2

인쇄 2016년 12월 26일

발행 2016년 12월 29일

주소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254

전화 031-380-0114

팩스 031-380-0470

가격 7,000원

ISBN 979-11-5898-146-4

한국연구재단 연구분야 분류코드 B170300

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2016, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체와 한국출판인회의에서 제공한 Kopub돋움체가 적용되어 있습니다.