기본 | 18-21

지역발전을 위한 유휴공공시설의 효율적 이용방안 연구

Efficient Use of Vacant Public Facilities for Regional Development

이승욱 외

국토연구원
개원 40주년
1978-2018

KRIHS 국토연구원

기본 18-21

지역발전을 위한 유휴공공시설의 효율적 이용방안 연구

Efficient Use of Vacant Public Facilities for Regional Development

이승욱 외

국토연구원 KRIHS

■ 연구진

이승욱 국토연구원 책임연구원(주 연구책임)
김명수 국토연구원 도시연구본부장(부 연구책임)
조판기 국토연구원 연구위원
김은란 국토연구원 연구위원
구형수 국토연구원 책임연구원
박소영 국토연구원 책임연구원
김수진 국토연구원 책임연구원
배인영 국토연구원 연구인턴

■ 외부연구진

김용기 서울특별시 금천구청 미래발전추진단 주무관
임영식 ㈜신영이에스디 이사
조미향 도쿄대학교 첨단과학기술센터 협력연구원

■ 연구심의위원

이상준 국토연구원 부원장
이용우 국토연구원 선임연구위원
서민호 국토연구원도시재생연구센터 센터장
이범현 국토연구원 연구위원
김동한 국토연구원 연구위원

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS

본 연구보고서의 주요 내용

- 많은 지방중소도시에서 도시의 외연적 확대와 인구감소, 도시쇠퇴 등으로 인해 도심 및 구시가지에 유휴공공시설이 발생하고 있으며 새로운 기능을 찾지 못한 채 방치되고 있음
- 도시 내 유휴공공시설의 활용은 일자리 등 지역혁신을 창출하고 주거안정을 위한 공공임대주택 공급, 생활 SOC 확충 등 도시재생 및 포용정책을 실현하는데 기여할 것으로 기대
- 해외에서도 유휴공공시설을 활용하여 지역 자원과 함께 지역기반의 클러스터를 구축하고 유연한 용도제 도입과 통합적 관리체계로 도시재생을 추진하고 있음
- 우리나라 유휴공공시설 활용정책은 소유주체에 따라 개별 법 및 제도로 관리, 활용되고 있으며 유휴공공시설에 대한 법적 개념정립이 부재하여 중앙정부의 지원체계가 미비함
- 유휴공공시설에 대한 법적 개념 정립을 통해 지자체 중심의 현황 파악이 우선시 되어야하며, 저이용되고 있는 공공시설의 기능변경 또는 복합화를 통해 혁신성장과 포용정책을 지원 필요

본 연구보고서의 정책제안

- '혁신성장'과 '포용정책 지원'을 유휴공공시설 활용의 핵심가치로 설정하고 핵심가치 달성을 위해 지역혁신, 국민 기본수요 충족, 국가균형발전 기여를 정책목표로 설정
- 유휴공공시설의 지역혁신 및 포용적 활용을 위해서는 유휴공공시설의 명확한 법적 개념과 정의가 전제되어야 하며 유휴시설로 판단하는 기준과 절차 등이 필요
- 도시재생사업과 연계하여 일자리 창출, 생활 SOC 확충, 정주환경 개선을 위해 유휴공공시설을 적극 활용토록 유도
- 지역중심의 유휴공공시설 활용체계를 구축하기 위해 도시·군관리계획 수립 지침을 개정하고 유휴행정재산의 유연한 활용을 위해 국유재산법 개정 요구
- 국·공유지 통합관리시스템을 구축하여 유휴행정재산의 현황파악과 활용 정책의사 결정을 지원하고 (가칭)국·공유지 연구센터를 설립하여 활용관련 정책연구 추진 필요

요 약
SUMMARY

1. 연구의 개요

□ 연구의 배경 및 필요성

- 정부가 지역 발전을 위한 혁신성장과 국민기본수요를 충족시키는 포용정책을 추진하면서 도시 내 유휴공공시설은 지역의 내생적 발전 차원에서 새로운 혁신·포용 성장 공간으로 부상
- 유휴공공시설은 공공에서 소유한 재산으로 사유재산 보다 활용이 용이하고 도시서비스 제공이 주요 목적이었던 만큼 대부분 도심 내 입지하기 때문에 도시문제를 해결하기 위한 최적의 입지조건을 가짐
- 하지만 지금까지의 유휴공공시설의 활용은 활용주체에 따라 도입기능 선정이 획일화되고 장소성, 역사성, 주변지역과의 관계를 배제한 단편적인 계획과 개발로 추진되어 도시정책 차원에서 지역중심의 사업전개가 요구
- 도시쇠퇴로 발생하는 유휴공공시설을 지역의 혁신거점으로 재활용하여 지역활력을 촉진시키고, 저이용되는 공공시설의 사회적 가치를 제고함으로써 국민의 기본수요 충족 및 혁신·포용성장을 지원 할 필요

□ 연구의 목적

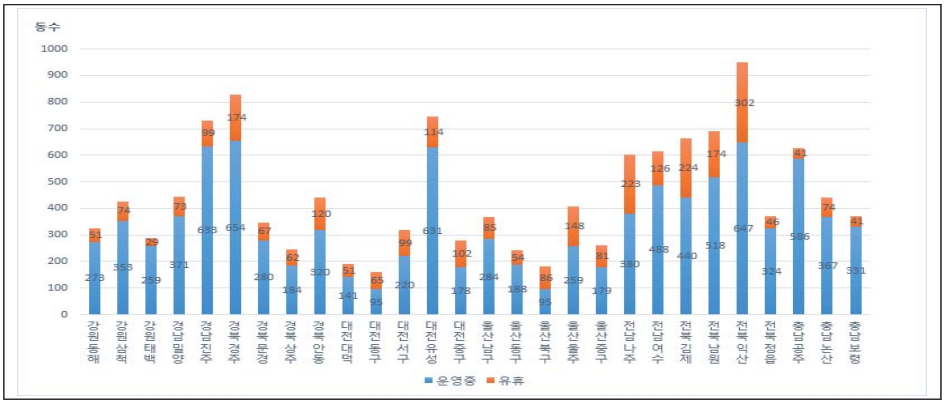
- 본 연구는 인구감소와 도시쇠퇴를 경험하고 있는 우리나라의 지역발전을 위해 유휴공공시설을 지역혁신 및 포용 거점으로 활용하는 방안을 모색하고 이를 위한 정책제안과 제도개선 방안을 제시하고자 함

2. 유휴공공시설 현황과 활용의 한계

□ 유휴공공시설 현황

- 본 연구에서는 유휴(의심)공공시설의 현황을 파악하기 위해 최근 20년간 인구가 지속적으로 감소, 시가화면적이 지속적으로 확대, 도시쇠퇴가 진행되는 20개 도시를 선정하여 국·공유지 내 건축물의 에너지(전기)사용료를 활용
- 분석결과 20개 도시에서 국·공유지내 공공건축물 중 동수 23.0%, 연면적 19.0%가 유휴로 의심되는 건축물로 나타남

그림 1-1 | 도시별 유휴(의심)공공시설 현황(동수 기준, 2017년)



자료: 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템(http://open.eais.go.kr/)을 활용하여 저자 작성

- 유휴(의심)공공시설은 구도심 및 구시가지에서 집중적으로 발생하는 패턴을 보이고 있으며 이는 대도시와 중·소도시까지 광범위하게 분포
- 이러한 패턴이 나타나는 도시들은 대부분 인구가 감소하거나 신시가지 개발을 경험한 도시들이며 도시쇠퇴지수가 미치는 영향은 적은 것으로 나타남
- 인구가 감소하고 구시가지가 쇠퇴한다고 주민들의 기본적인 도시 서비스를 제공하는 공공시설이 유휴시설로 변질되기 보다는 신시가지 개발로 기능이 이전한 시설물의 후속용도를 찾지 못해 발생하는 현상

□ 활용의 한계

① 유휴행정재산의 파악 및 활용의 한계

- 유휴공공시설의 대부분을 차지하는 유휴행정재산의 경우 저이용 등의 유휴판단을 위한 법적 개념 및 정의가 부재하여 정확한 현황파악이 어려움
- 행정재산을 다른 용도로 활용하기 위해서는 용도 폐지 등의 일반재산 전환 절차가 수반되어야 하는 등 유휴행정재산을 활용하여 주민들의 수요를 충족시킬 수 있는 다른 용도로 단기간에 전환되어야 하나 임시활용도 불가

② 국·공유지 정책의 이원화

- 유휴공공시설의 소유주체에 따라 개별 법 및 제도로 관리 및 활용이 되고 있는 등 국·공유지 정책과 도시정책으로 이원화 되어 있음
- 현실을 고려하지 않은 지자체의 과다한 시가화예정용지 확보가 도심 및 구시가지의 인구감소와 유휴공공시설을 발생시키고 있으며 도시쇠퇴를 가속화시킴

③ 지자체 차원에서의 활용체계 부재

- 유휴공공시설의 경우 지역 특성을 반영한 활용계획이 필수적이며, 국유지와 공유지의 합필 또는 교환, 공공성과 수익성의 조화 등 전략마련을 위해서는 지자체 차원의 활용체계가 필요
- 하지만 유휴행정재산 조사를 위한 인력과 예산 부족으로 현황 파악이 어려우며, 중앙정부의 하향(Top-down)식 접근으로 지자체 차원에서 활용계획을 수립하는 데는 한계가 존재

④ 통합적 관리체계 부재

- 유휴공공시설의 효율적 활용을 위한 국·공유지의 통합적 관리시스템과 통합적 조직이 부재
- 국·공유지를 활용하는데 있어서 다양한 주체가 개입하게 되어 있지만 관련 주체 간 협의를 촉진하고 이해관계를 조정하기 위한 거버넌스 체계가 부재

3. 해외 유휴공공시설 활용 정책

□ 지역의 혁신역량을 활용하는 지역기반의 클러스터 구축

- 유휴공공시설을 혁신적으로 활용하는데 있어 기존 사업주체들의 유기적 참여를 이끌어 유휴공공시설만을 독립적으로 보기보다 기존의 지역 자원과 인프라를 적극 활용
- 네덜란드 RDM Campus[1)]와 같은 지역생활권 내 유휴공공시설의 혁신적 활용은 지역의 성장 동력이 됨과 동시에 도시팽창을 지양하고 기존 인프라를 적극 활용하는 방식으로 구시가지를 활성화시키는데 기여

□ 유휴공공시설에 유연한 용도 도입

- 유휴공공시설을 활용하는데 있어서 계획적인 마스터플랜도 중요하지만 유연하게 활용할 수 있도록 복합적 활용 및 유연한 용도 체계 필요
- 네덜란드 RDM Campus의 경우 필요한 시기에 필요한 용도로 공간을 활용할 수 있으며 독일의 Stadtumbau[2)]의 경우 한 공간을 동시적으로 다양한 용도로 활용

□ 유휴공간을 활용한 도시재생 도모

- 근린 중심의 유휴공공시설 활용을 위해 일본은 통합적인 지침 아래 부서별로 다양한 시책을 마련하였으며 독일은 비어있는 공간을 언제든지 이용할 수 있게 정책을 마련
- 사업성 부재와 행정절차 미비 등으로 현재 방치되어 있는 국내 유휴공공시설에 일시적 활용 개념을 도입하여 방치된 공간의 이미지를 탈피하고 주민시설로 활용할 필요성을 제시

□ 근린 중심의 유휴공공시설 활용방안 모색

- 유휴공공시설의 활용은 지역이 가지고 있는 인문·사회적 및 정치·경제적 특수

---

1) 네덜란드 RDM(Research, Design, Manufacturing) Campus : 네덜란드 로테르담의 유휴항만을 대학으로 재생한 사례
2) 독일 Stadtumbau 프로그램 : 일의 도시재생 지원프로그램 중 구 동독지역과 구 서독지역에 대한 산업단지, 군사지역, 대규모 주거지 재생지원에 해당하는 프로그램

성을 반영하고 지역 및 주민들이 원하는 수요를 충족시키는 것이 1차적 목표

- 영국의 근린계획이 이를 잘 실현시키는 제도로 생각되며, 이 제도를 통해 지역 공동체는 지역에 대한 공동의 관심을 개발하고 지역의 개발과 성장에 적극적으로 참여

□ 유휴공공시설의 통합적 관리 체계 구축

- 일본의 PRE[3] 전략은 국·공유지 및 사유지를 통합적으로 파악함으로써 유휴공공시설 활용이 개별적으로 이뤄지는 것이 아니라 통합적으로 이뤄질 수 있게 시스템을 제공
- 유휴부지에 대해 일원적으로 파악 및 분석하고 평가하기에 유휴공공시설을 활용하는데 있어 통일성과 효율성을 가지고 관리

4. 유휴공공시설의 효율적 활용 방안

□ 유휴공공시설의 효율적 활용을 위한 기본방향

- '혁신성장'과 '포용정책 지원'을 유휴공공시설 활용의 핵심가치로로 설정하고 지역혁신, 국민 기본수요 충족, 국가균형발전 기여를 정책목표로 설정
  - 특히 국민 기본수요 충족을 위해 공공임대주택 공급, 생활SOC 확충, 여가공간 확대 등 근린 공동체를 위한 공간 조성에 유휴공공시설을 적극 활용할 필요
- 유휴공공시설의 효율적인 활용을 위해 중장기적인 관점에서 지자체 단위의 시설활용 방안과 전략을 사전에 수립하는 것이 필요
  - 국유지와 공유지의 활용체계 분리와 장기적·전략적 활용 부족 등의 현안을 해결하고 지역의 다양한 현안과 도시계획적 문제를 종합적으로 해결
- 도시재생사업과 연계하여 일자리 창출, 복지시설의 확충, 정주환경 개선을 위해 유휴공공시설을 적극 활용
  - 규모가 큰 유휴공공시설의 경우 혁신성장을 도모하는 거점시설과 함께 다양

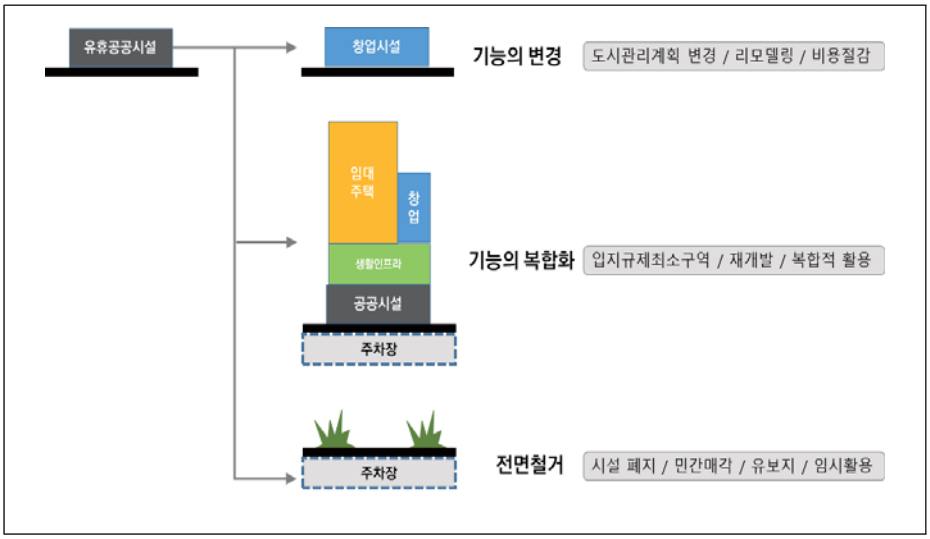
3) 일본 PRE : Public Real Estates의 약자로 일본 공적부동산 관리 시스템

한 지원시설의 복합화가 필요하고 사업성이 낮은 소규모의 경우 생활 SOC 등으로 활용

□ 유휴공공시설 활용방안

- (활용목표 설정) 유휴공공시설의 성공적이고 효율적인 활용을 위해서는 해당 도시 및 대상지 진단을 통해 명확하게 활용 목표를 설정해야하며, 설정된 목표에 따라 유휴공공시설의 활용방안이 결정
- (도입기능) 지역의 유휴공공시설 활용목표를 달성하기 위한 도입기능으로서 '지역혁신형', '포용적 활용형', '복합적 활용형', '임시활용' 등 4가지 기능 유형을 제안
- (활용방식) 유휴공공시설의 활용 방식으로는 새로운 도입기능을 위한 기능의 변경 방식과 기존 기능의 복합화를 통한 새로운 기능도입, 수요가 없는 경우 전면철거 방식으로 구분

그림 4-1 | 유휴공공시설의 활용방식 유형



자료 : 저자 작성

5. 정책제안

□ 유휴공공시설의 법적 개념 및 정의 정립

- 유휴공공시설의 법적 개념과 정의가 정립되었을 때 다양한 도시정책에 활용 가능
- 유휴공공시설을 지역혁신 및 포용적 용도로 활용하기 위해서는 명확한 법적 개념과 정의가 전제되어야 하며 유휴공공시설로 판단하는 기준과 주체 등을 제시

표 5-1 | 유휴공공시설의 법적 개념 및 정의(예시)

유휴공공시설의 정의	· 도시· 군관리계획으로 결정된 도시· 군계획시설 중 비어있거나 저이용되어 지역의 수요를 충족하지 못하는 시설
판단 기준	· 중앙정부에서 유휴공공시설 판단 기준을 마련하여 지자체가 관리·조사를 통해 직접 판단
판단 주체	· 지자체장

자료: 저자 작성

□ 지역중심의 유휴공공시설 활용체계 구축

- 지역이 가지고 있는 사회·경제적 여건, 도시환경 조건, 개발수요 등이 다양하기 때문에 지역중심의 유휴공공시설 활용목표를 설정하고 가장 효율적인 활용방안과 활용방식을 채택
- 지자체는 일반재산을 포함한 행정재산 중 유휴공공시설을 파악하여 그 활용계획을 제시하도록 「도시·군관리계획 수립 지침」을 개정
- 도시·군관리계획 수립 지침 상 유휴공공시설은 별도의 항목으로 구분하여 유휴공공시설이 유연하고 즉각적으로 활용될 수 있도록 절차의 간소화

□ **유휴공공시설 활용 정책과 국가정책과의 연계 추진**

- 혁신성장과 일자리 창출, 도시재생 뉴딜사업, 생활SOC 확충 등 사회적 가치 상승을 위한 국가정책 목표 달성을 위해 유휴공공시설을 우선 활용
- 국유재산을 담당하고 있는 기획재정부와 공유지를 관리하는 행안부와 지자체, 그리고 공간정책을 수립하는 국토교통부와의 협력을 통해 유휴공공시설에 대한 데이터구축, 연구·기획, 활용과 처분 등을 총괄하도록 하는 추진체계 마련이 시급

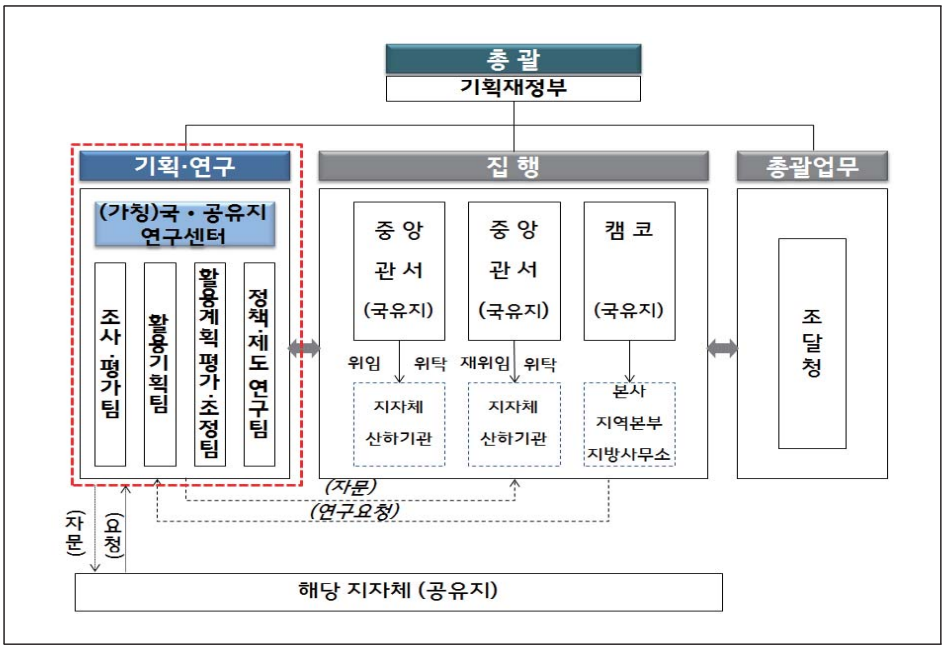
□ **국유재산법 개정을 통한 유휴 행정재산의 용도변경 및 임시 활용**

- 행정재산 중 유휴하다고 판단되는 시설은 일반자산으로 변경 없이 다른 용도로 활용되도록 절차를 간소화 하거나, 그 절차를 밟는 동안에는 임시활용이 가능하도록 제도개선
- 유휴행정재산의 신속한 용도폐지를 위해 지자체 또는 개발사업 주체가 직접 기획재정부에 유휴공공시설을 신고할 수 있도록 '유휴공공시설 신고제' 도입

□ **(가칭) 국·공유지 연구센터 설립 및 국·공유지 통합관리시스템 구축**

- 국유재산 및 공유재산을 활용하는 데 있어서 기획 단계부터 개발 및 관리까지 국유지와 공유지의 전생애를 관리하는 '연구·기획·조정' 중심의 전담기구 설립
- 국·공유지의 활용 정책의사 결정을 위해 국·공유지 통합관리시스템을 구축하여 국유지와 공유지의 사회·경제적 가치를 제고하고 국가정책목표를 지원

그림 5-1 | 국공유지 활용 체계(예시)



자료: 저자 작성

차 례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안 ····· i
요　　약 ····· iii

제1장 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 3
2. 연구의 범위 및 방법 ····· 7
3. 주요 개념 정립 ····· 11
4. 선행연구와의 차별성 ····· 14

제2장 유휴공공시설 현황과 활용의 한계

1. 핵심이슈 및 정책과제 도출방법 ····· 19
2. 유휴공공시설의 현황 ····· 20
3. 관련 법·제도 현황 ····· 47
4. 활용 실태 조사 ····· 54
5. 지자체 설문조사 ····· 68
6. 핵심 이슈 도출 ····· 76

제3장 해외 유휴공공시설 활용 정책

1. 사례조사 개요 ····· 85
2. 지역혁신 측면 ····· 87
3. 포용 측면 ····· 103
4. 활용 계획 측면 ····· 112
5. 시스템적 측면 ····· 118
6. 해외사례 시사점 ····· 124

제4장 유휴공공시설의 효율적 활용 방안

1. 유휴공공시설의 효율적 활용을 위한 기본방향 ····· 129
2. 활용 목표 설정 ····· 131
3. 유휴공공시설 활용 방안 ····· 134
4. 현장 적용 ····· 144

제5장 결론 및 정책제안

1. 유휴공공시설의 효율적 활용을 위한 정책제안 ····· 161
2. 연구의 성과와 향후과제 ····· 170

참고문헌 ····· 171
SUMMARY ····· 178

표차례

LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 지역혁신과 포용성장 정의 ····· 11
〈표 1-2〉 선행연구 유휴공간의 정의 ····· 12
〈표 1-3〉 선행연구 요약 및 차별성 ····· 16
〈표 2-1〉 분석 대상 도시 선정 ····· 21
〈표 2-2〉 선행연구 현황분석 방법 및 조사 대상지 ····· 23
〈표 2-3〉 지역별 소유구분별 국·공유지 현황(2017년 기준) ····· 24
〈표 2-4〉 국·공유지 내 건축물 및 유휴(의심)건축물 현황(2017년 기준) ····· 28
〈표 2-5〉 지역별 건축물 용도별 유휴(의심)건축물 현황(2017년 기준) ····· 30
〈표 2-6〉 지역별 건축물 용도별 유휴(의심)시설 현황 ····· 31
〈표 2-7〉 국·공유지 내 유휴(의심)건축물의 경과년수 현황(2017년 기준) ····· 32
〈표 2-8〉 국·공유지 내 유휴(의심)건축물의 경과년수 현황 ····· 33
〈표 2-9〉 도시별 공공건축물 및 유휴(의심)공공건축물 현황(2017년 기준) ····· 34
〈표 2-10〉 토지소유주체별 유휴(의심)공공건축물 현황(2017년 기준) ····· 36
〈표 2-11〉 유휴(의심)공공건축물의 토지규모별 현황 ····· 37
〈표 2-12〉 지역별 용도별 유휴(의심)공공건축물 현황 ····· 38
〈표 2-13〉 인구천명당 변화와 유휴(의심)건축물 상관분석 결과 ····· 39
〈표 2-14〉 지역별 인구와 가구수 변화 ····· 40
〈표 2-15〉 시가화용지 변화와 유휴(의심)건축물 상관분석 결과 ····· 41
〈표 2-16〉 도시쇠퇴지수와 유휴(의심)건축물 상관분석 결과 ····· 41
〈표 2-17〉 인구증가 도시와 감소도시간의 용도별 유휴(의심)건축물 평균비교 ····· 42
〈표 2-18〉 인구증와 감소 집계구간의 용도별 유휴(의심)건축물 동수 평균비교 ····· 43
〈표 2-19〉 인구증와 감소 집계구간의 용도별 유휴(유휴)건축물 연면적 평균비교 ····· 44

〈표 2-20〉 국유재산의 구분과 종류 ····· 47
〈표 2-21〉 철도자산의 분류 ····· 49
〈표 2-22〉 유휴공공시설 활용 관련 법률 현황 ····· 50
〈표 2-23〉 이전적지 관련 보도자료 ····· 52
〈표 2-24〉 유휴공공시설의 활용관련 사례 ····· 54
〈표 2-25〉 캠코 매입 종전부동산 ····· 58
〈표 2-26〉 에코팜 시설개요 ····· 63
〈표 2-27〉 유휴공공시설의 현황 파악 ····· 69
〈표 2-28〉 유휴공공시설로 인한 민원 내용 ····· 71
〈표 2-29〉 유휴공공시설 활용 관련 중앙정부의 역할 ····· 73
〈표 2-30〉 지자체 기타 의견 ····· 74
〈표 2-31〉 유휴공공시설 관련 중앙부처의 주요 정책 ····· 81
〈표 3-1〉 해외 유휴공공시설 활용사례 조사 개요 ····· 86
〈표 3-2〉 RDM Campus의 개발 과정 및 항만청의 역할 변화 ····· 91
〈표 3-3〉 구도심지역(개선·보완형) 특성 ····· 100
〈표 3-4〉 대단위주거단지(강화형) 특성 ····· 101
〈표 3-5〉 유휴산업지역(활성화형) 특성 ····· 102
〈표 3-6〉「취락지역에 있어서 '작은 거점'만들기(2014)와 관련한 시책」 ····· 104
〈표 3-7〉 근린계획의 구성 ····· 114
〈표 3-8〉 근린계획 사업절차 ····· 115
〈표 3-9〉 PRE 전략의 활용 사례 ····· 121
〈표 4-1〉 도시 진단을 위한 주요 분석지표(안) ····· 132

표차례

LIST OF TABLES

〈표 4-2〉 유휴공공시설 여건 및 잠재력 분석지표(안) ····· 133
〈표 4-3〉 유휴공공시설의 개발목표 설정(예시) ····· 133
〈표 4-4〉 유휴공공시설 활용기능 유형 ····· 134
〈표 4-5〉 지역혁신형의 도입기능 ····· 135
〈표 4-6〉 포용적 활용의 도입기능 ····· 136
〈표 4-7〉 복합적 활용형의 기능(예시) ····· 137
〈표 4-8〉 임시활용(예시) ····· 138
〈표 4-9〉 사업시행 방식 ····· 141
〈표 4-10〉 사업시행 방식별 장·단점 비교 ····· 142
〈표 4-11〉 부처 연계사업 ····· 143
〈표 4-12〉 대상지 주변 인구 현황 ····· 145
〈표 4-13〉 대상지 주변 인구구조 세부현황 ····· 145
〈표 4-14〉 대상지 주변 아파트 면적별 현황 ····· 146
〈표 4-15〉 대상지 주변 아파트 시세 ····· 146
〈표 4-16〉 대상지 주변 주요/집객/교통시설 현황 ····· 146
〈표 4-17〉 지역별 평균 임대료 비교 (2017년) ····· 146
〈표 4-18〉 설문조사 개요 ····· 147
〈표 4-19〉 개발규모(예시) ····· 149
〈표 4-20〉 시설도입으로 인한 예상 고용자 수 ····· 151
〈표 4-21〉 대상지 주변 인구 현황 ····· 152
〈표 4-22〉 대상지 주변 인구구조 세부현황 ····· 152
〈표 4-23〉 대상지 주변 주거 면적별 현황 ····· 153

〈표 4-24〉 대상지 주변 주택 시세 ····· 153
〈표 4-25〉 대상지 주변 주요/집객/교통시설 현황 ····· 154
〈표 4-26〉 지역별 평균 임대료 비교 (2017년) ····· 154
〈표 5-1〉 유휴공공시설의 법적 개념 및 정의(예시) ····· 162

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 유휴공공시설의 효율적 이용의 필요성 ····· 6
〈그림 1-2〉 연구 흐름도 ····· 10
〈그림 1-3〉 지역발전(지역혁신 + 포용성장) 관점에서 유휴공간의 개념과 잠재력 ····· 13
〈그림 2-1〉 유휴공공시설 활용관련 주요이슈 및 정책과제 도출방법 ····· 20
〈그림 2-2〉 유휴공공시설 분석 방법 ····· 22
〈그림 2-3〉 국·공유지의 용도별 필지 수(좌) 및 면적(우) 현황 ····· 25
〈그림 2-4〉 지역별 국·공유지 용도지역 현황(면적 기준) ····· 26
〈그림 2-5〉 지역별 국·공유지 용도지역 현황(필지수 기준) ····· 26
〈그림 2-6〉 도시별 국·공유지 내 건축물 및 유휴(의심)건축물 연면적 현황(2017년 기준) ··· 27
〈그림 2-7〉 도시별 유휴(의심)건축물 용도별 현황(연면적 기준) ····· 29
〈그림 2-8〉 도시별 유휴(의심)공공시설 현황(동수 기준, 2017년) ····· 35
〈그림 2-9〉 도시별 유휴(의심)공공시설 현황(연면적 기준, 2017년) ····· 35
〈그림 2-10〉 춘천 캠프페이지 미군 반환기지 부지 및 주변현황 ····· 55
〈그림 2-11〉 최초의 기본계획(좌)과 변경(우)된 기본계획 ····· 57
〈그림 2-12〉 캠코 매입 7개 종전부동산 ····· 60
〈그림 2-13〉 원주여고 이전적지 위치도와 시설전경 ····· 61
〈그림 2-14〉 대구예술발전소(좌)와 순천 청춘창고(우) ····· 64
〈그림 2-15〉 삼탄아트마인(좌)과 순천 BrewWorks(우) ····· 65
〈그림 2-16〉 경의선 숲길(좌)과 광주 푸른길 공원(우) ····· 66
〈그림 2-17〉 유휴공공시설의 발생 원인 ····· 70
〈그림 2-18〉 시가화용지 확대로 인한 유휴공공시설 발생 ····· 70
〈그림 2-19〉 유휴공공시설의 효율적 이용을 위한 우선순위 ····· 72
〈그림 2-20〉 유휴공공시설 활용을 위한 제도개선 방안 ····· 73
〈그림 2-21〉 국방대학교 (좌)과 농식품공무원교육원 (우) ····· 77
〈그림 2-22〉 시·군별 시가화예정용지 계획면적 현황 ····· 79
〈그림 3-1〉 로테르담 항구의 발달 ····· 87

〈그림 3-2〉 RDM Campus와 헤이플라츠(Heijplaat) 항공사진 (사진: Siebe Swart) ····· 89
〈그림 3-3〉 RDM Campus의 주요 공간 ····· 97
〈그림 3-4〉 미테(Mitte) 지구 ····· 109
〈그림 3-5〉 프리드리샤인의 'Raw Temple' ····· 110
〈그림 3-6〉 근린계획의 각 주체와 구조와의 관계 ····· 115
〈그림 3-7〉 PRE 매니지먼트사이클 ····· 121
〈그림 4-1〉 유휴공공시설 활용 절차 ····· 131
〈그림 4-2〉 안양시 농림축산검역본부 복합개발 ····· 137
〈그림 4-3〉 고속도로 인근 불용지를 신재생에너지 생산에 활용(좌) / 청주 연초제조장의 임시 활용(우) ····· 138
〈그림 4-4〉 유휴공공시설의 방용방식 유형 ····· 139
〈그림 4-5〉 대상지 전경 ····· 144
〈그림 4-6〉 대상지 주변 직업 비율(좌) / 직종 비율(우) ····· 145
〈그림 4-7〉 캠퍼스형 산학융합단지의 개발컨셉(예시) ····· 149
〈그림 4-8〉 대상지 개요 ····· 152
〈그림 4-9〉 대상지 주변 직업 비율(좌)과 직종 비율(우) ····· 153
〈그림 4-10〉 대상지 주변 주거인구 및 직장인구 연령대별 소비현황 (2018) ····· 154
〈그림 4-11〉 지역학교 (예시) ····· 156
〈그림 5-1〉 국·공유지 활용 체계(예시) ····· 169

CHAPTER 1

연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적 | 3
2. 연구의 범위 및 방법 | 7
3. 주요 개념정립 | 11
4. 선행연구와의 차별성 | 14

CHAPTER 1

서론

본 장에서는 연구의 필요성과 연구의 목적을 밝힌 후, 연구의 범위 및 방법을 서술하였다. 또한, 본 연구에서 다루게 되는 주요 개념들을 정립한 후, 연구에 대한 선행 연구를 고찰하여 선행연구와의 차별성을 도출하였다.

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경 및 필요성

2017년 출범한 문재인 정부는 2018년 2월, '국가균형발전 비전 선포식'을 통해 국가균형발전비전과 전략을 제시하였다. 변화된 시대적 요구에 부합하는 국가균형발전 정책의 3대 핵심가치를 분권, 포용, 혁신으로 설정하고 '지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국'을 비전으로 상정하였다(지역발전위원회, 2018). 이를 실현시키고자 정부는 유휴공간 등 지역자산 활용을 통한 지역의 내생적 발전을 강조하면서, 국유지의 도시재생 및 지역별 신사업 입지로의 활용을 하나의 전략으로 제시하고 있다.

새 정부의 국유재산 정책방향 또한 '국민의 기본수요 충족 및 포용·혁신 성장 지원'이라는 정책 목표를 설정하였다(기획재정부, 2017). 국유재산을 공익 목적으로 활용하여 사회적 경제조직 지원강화 및 신산업 성장 촉진 등 포용 및 혁신 성장을 지원할 예정이다. 특히 청년·저소득층 주거안정 도모 및 일·가정 양립 지원 등 국민기본수요 충족을 목적으로 활용할 계획이다.

2018년 8월 정부는 공적재원이 투입되는 도시재생 뉴딜사업지 99곳을 선정하여 5년간 약 5조 규모의 국고를 투입할 예정이다(국토교통부, 2018), 도시재생 뉴딜사업은 재개발 등 전면 철거방식을 수반으로 기존 정비사업과 달리 도시의 기존 틀을 유지하면서 주거 환경을 개선하고 도시활력을 높이는 개발 사업이다. 도시재생 뉴딜사업에서도 유휴공간을 활용하여 지역 경제활성화를 위한 일자리 시설과 국민기본수요를 위한 공공임대주택 및 생활인프라를 공급할 계획이다.

이처럼 정부의 공간정책이 지역 발전을 위한 지역혁신과 국민기본수요를 충족시키는 포용정책으로 전환되면서 도시 내 유휴공간은 지역의 내생적 발전 차원에서 새로운 혁신·포용 성장 공간으로 부상하고 있다. 신규 토지 개발은 더 이상 도시와 지역의 문제 해결을 위한 수단으로서 한계를 보이고 있으며, 유휴공간의 합리적·효율적 활용이 도심과 쇠퇴지역의 활성화에 기여할 것으로 기대하고 있다. 도시 내 유휴공간의 활용은 새 정부 경제정책에 부합하는 혁신·포용 성장 지원으로 일자리 창출 시설을 통해 지역혁신을 창출하고 주거안정을 위한 공공임대주택, 삶의 질을 위한 생활인프라 확충 등 포용정책을 지원하는데 큰 도움을 줄 것이다.

본 연구에서는 빈집, 빈점포, 유휴공업지역 등 도시 내 유휴공간 중 중앙정부나 지자체에서 소유하는 유휴공공시설에 집중하기로 한다. 그 이유는 공공에서 소유하고 있는 유휴시설은 사유재산 보다 효율적 이용이 용이하고 지역에 필요한 시설로 활용될 수 있기 때문이다. 또한 도시서비스 제공이 주요 목적이었던 공공시설인 만큼 대부분 도시 내 입지하기 때문에 도시 문제를 해결하기 위한 최적의 입지조건을 가지고 있다. 따라서 균형발전, 혁신성장, 도시재생 등의 정책 목표 달성을 위해 유휴공공시설이 가지고 있는 잠재력은 매우 크다고 할 수 있다.

우리나라는 1960년대 급격한 도시화 이후 최근 저성장 및 인구감소 등 수요에 변화를 경험하고 있어, 주거·산업시설 등의 과잉 공급으로 유휴공공시설이 증가하는 추세이다. 특히 중소도시들은 지속적인 인구 정체 및 감소에도 불구하고 시가화지역 확대 정책을 지속적으로 시행하여 도시 내 유휴공공시설의 문제가 더욱 심각하게 부각되고 있다(한수경· 이희연, 2016).

지속적인 인구감소와 도시쇠퇴가 가속화되는 우리나라 도시들의 활력을 위해서는 유휴공공시설을 지역의 혁신거점과 포용적 공간으로 활용할 필요가 있다. 유휴공공시설의 활용은 지역 주민의 삶의 질을 높이고 지역경제 활성화에 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과가 다수 있으며, 도시 내 제한된 토지의 효율적 이용을 위해 반드시 필요하다.

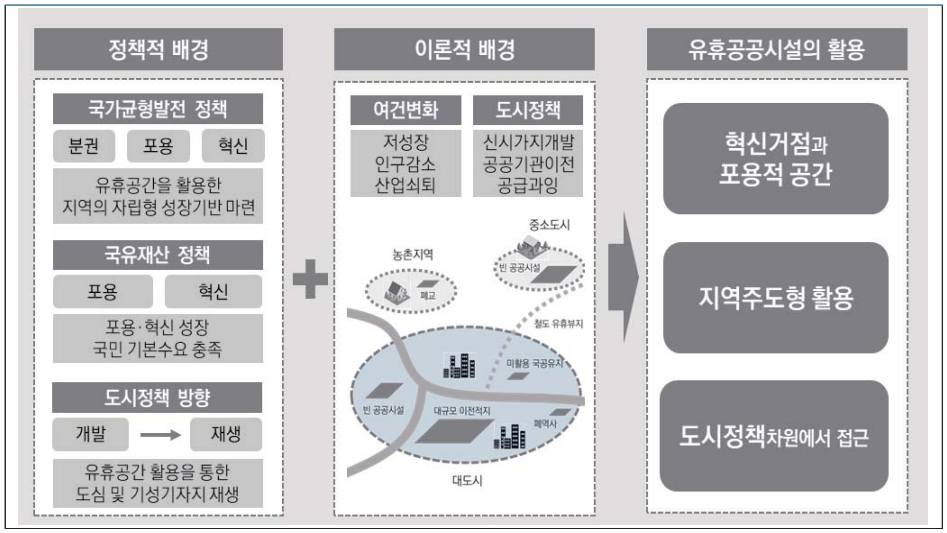
그 동안 도시정책은 지역발전을 위해 지역혁신을 주장해 왔지만 도시 내 유휴공공시설을 적극적으로 활용하지는 못했다. 국가균형발전을 목적으로 건설된 혁신도시의 사례를 보더라도 기존시가지와의 상생발전에 한계를 보이고 있다. 결국 쇠퇴하는 기존시가지를 활성화키기 위해서는 도시 내 지역혁신을 유도해야 한다. 도시쇠퇴로 발생하는 유휴공공시설을 지역의 혁신거점으로 재활용하는 것이야말로 지역활력을 촉진시키는 효율적인 도시재생 방법이다(임성호, 2018).

또한 포용적 성장정책 지원을 위한 유휴공공시설의 활용 역시 매우 중요하다. 도시차원에서 포용정책은 전 계층적으로 균등한 도시서비스와 접근성을 제공하는 것이다(김수진, 2015). 따라서 유휴공공시설 활용에 있어 포용정책을 수용할 수 있는 방법은 다양하다.

하지만 지금까지의 유휴공공시설의 활용은 활용주체에 따라 도입기능 선정이 획일화되고 장소성, 역사성, 주변지역과의 관계를 배제한 단편적인 계획과 개발로 추진되어 왔다. 따라서 도시정책 차원에서 지역중심의 사업전개가 요구되고 있다. 도시정책차원에서 관계 법령 및 지침 개정을 통해 유휴공공시설의 효율적 이용을 촉진하여 지역혁신 성장을 위한 시설 및 지역주민들을 위한 시설로 활용될 필요가 있다.

또한 유휴공공시설의 관리와 활용 방향은 지역의 여건과 수요를 반영하여 차별화되어야 하지만, 그동안 중앙정부 주도의 일회적인 사업 중심으로 전개되어왔다. 중앙정부의 하향식(Top-down) 관련 및 활용 정책 방식은 지역의 문제를 해결하고 주민의 NEEDS를 충족시키는 데 한계를 가지고 있어 유휴공간 문제는 지역을 기반으로 접근할 필요가 있다(임유경·임현성, 2012).

그림 1-1 | 유휴공공시설의 효율적 이용의 필요성



자료: 저자 작성

2) 연구의 목적

본 연구는 인구감소와 도시쇠퇴를 경험하고 있는 우리나라 도시 내 유휴공공시설을 효율적으로 이용하여 지역혁신을 창출하고 포용적 성장을 유도하는 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 우리나라에서 인구가 감소하는 등 도시쇠퇴가 진행되는 대표 도시들을 대상으로 유휴공공시설 현황을 파악하고 발생 원인 등을 분석하였다. 지역혁신 및 포용적 활용에 있어 유휴공공시설의 한계를 도출하기 위해 관련 법·제도 검토, 활용사례 조사, 전문가 설문조사 등을 실시하였다. 아울러 지역발전을 위해 유휴공공시설을 지역혁신 및 포용 거점으로 활용하는 방안을 모색하고 이를 위한 정책제안과 제도개선 방안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

본 연구에서 다루는 시간적 범위는 다음과 같다. 1995년부터 2016년까지의 통계청 자료를 활용하여 분석 대상도시를 추출하였다. 또한 국·공유지내 유휴공공시설을 도출하기 위해 최근 1년간의 건축물 에너지사용량 데이터[1)]를 활용하였다.

공간적 범위는 우리나라 도시들 중 인구가 감소하고 도시쇠퇴가 진행되고 있는 동시에 시가화용지가 증가하는 도시들 중 도시규모와 지역안배를 통해 최종 20개 분석대상 도시를 선정하였다. 20개 도시를 대상으로 유휴공공시설의 현황을 분석하여 유휴시설의 소유주체와 규모, 시설용도를 분석하고 인구변화와 유휴공공시설의 공간관계를 심층 분석하였다.

내용적 범위는 첫째, 20개 도시를 대상으로 유휴공공시설의 현황을 분석하고 관련 법·제도 검토, 국내 사례분석, 전문가 자문 및 설문조사를 통해 유휴공공시설 지역혁신 및 포용적 활용에 있어 한계점을 도출하였다. 둘째, 해외 유휴공공시설의 지역혁신 및 포용적 활용 사례를 조사하고 시사점을 도출하였다. 셋째, 유휴공공시설의 효율적 활용 방안을 제시하고 일부 사례지역에 실제적으로 적용함으로써 심층 있는 정책과제를 도출하였다. 마지막으로 유휴공공시설의 효율적 이용을 위한 도시정책 방향과 제도적 개선방안을 제시하였다.

2) 연구의 방법

(1) 문헌조사

국내·외 관련 문헌조사를 통해 유휴공공시설 관련 이론, 해외 유휴공공시설 활용 정책, 국내 유휴공공시설 활용 관련 정책 실태를 정리하였다. 우선 국내·외 연구들을 검

1) 에너지 사용 데이터는 한한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템(http://open.eais.go.kr/)을 활용함

토하여 유휴공공시설의 개념, 시설특성 등에 관한 현황분석을 진행하였다. 다음으로 유휴공공시설 관련 학술논문, 정책보고서 등을 검토하여 국외의 유휴공공시설 관련 정책사례를 조사하였으며, 국내의 유휴공공시설과 관련된 법령, 지침, 보도자료 등을 통해 국내의 법·제도를 검토하고 중앙정부와 광역·지방자치단체의 유휴공공시설 관련 조직 체계를 분석하였다.

(2) 유휴공공시설 현황 및 공간분석

선정된 20개 도시의 유휴공공시설 현황분석을 위해 먼저 지적도와 토지소유 정보를 연계하여 해당 도시의 국·공유지를 추출하였다. 국·공유지 중 도로, 공원, 하천 등 평면적 토지이용 부지를 제척하고 국·공유지와 건축물 대장 DATA를 매칭하였다. 추출된 국공유지내 건축물 중 유휴시설을 도출하기 위해 1년간 전기사용료를 국가건축물에너지DB를 활용하여 건축물별 에너지 사용량(1년 사용 100kw 이하 기준)으로 유휴공공시설로 의심되는 시설을 1차적으로 선별하고 GIS 분석 등을 통해 조정이 이루어졌다. 또한 다양한 통계 분석을 통해 인구변화, 도시쇠퇴, 시가화용지 변화와 유휴공공시설의 공간관계를 분석하였다.

(3) 현장 적용

본 연구에서는 유휴공공시설의 효율적 이용 방안을 제시하기 위해 실제 일부 사례지역의 현장 적용을 실시하였다. 사례도시의 특성을 분석하고 유휴공공시설의 입지, 규모, 주변지역 등 대상지 분석을 실시하여 도입기능을 밝혀냈다. 또한 기능 도입 시 예상되는 문제점과 한계를 정리하여 정책과제를 도출하였다.

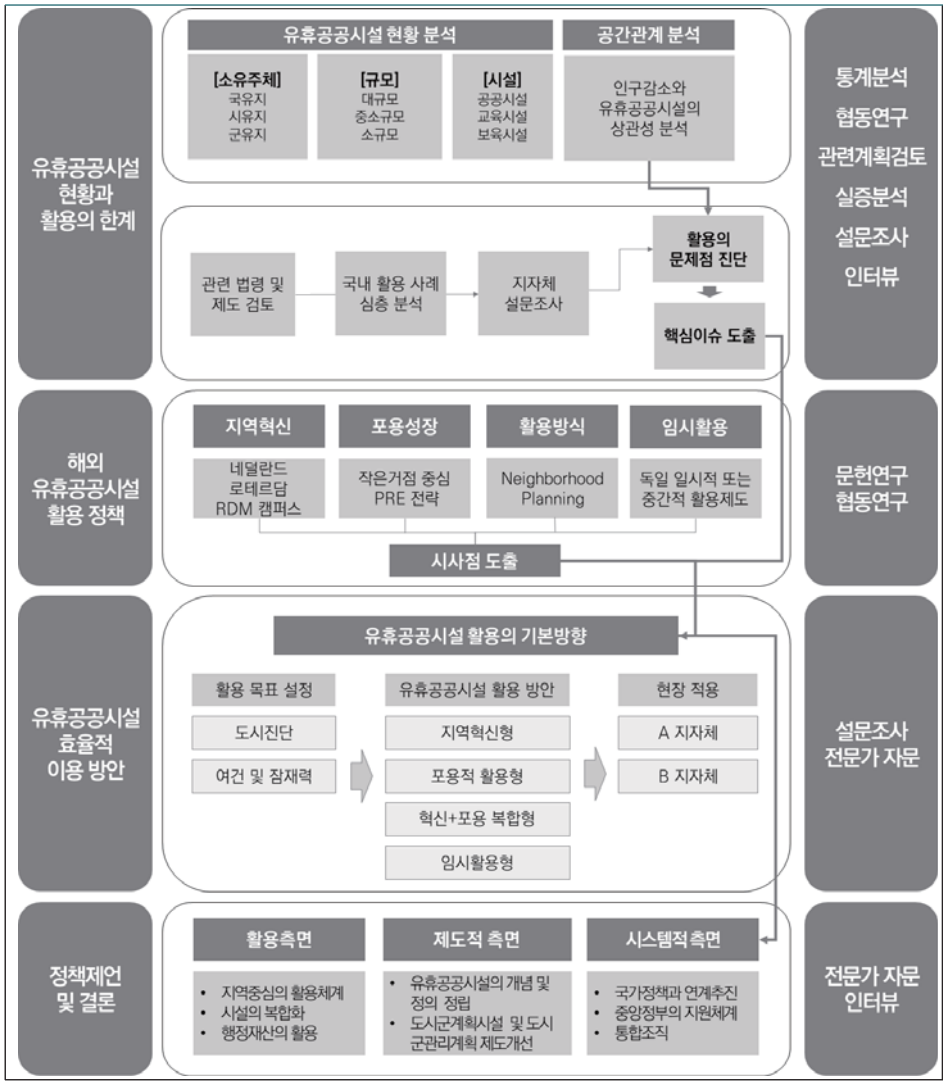
(4) 설문조사

현황분석이나 사례조사로 밝혀내기 어려운 사항에 대해서는 설문조사를 시행했다. 설문조사는 지자체 공무원과 유휴공공시설 인근 주민으로 구분하여 진행하였다. 지자체 공무원을 대상으로 하는 설문은 유휴공공시설 활용관련 한계와 제도의 문제점에 초점을 맞추었고 주민에게는 유휴공공시설의 인식 정도나 활용방안에 대해 질의하였다. 공무원 설문조사 대상은 본 연구에서 선정한 20개 지자체를 대상으로 하였으며, 그중 유휴공공시설이 방치된 도시를 대상으로 주민설문조사를 실시하였다. 조사기간은 2018년 10월 한달 간 진행되었으며, 조사방법으로는 일대일 개별면접조사와 온라인 조사를 병행하였다.

(5) 협동연구

본 연구는 '국가균형발전을 위한 지역주도형 발전전략 연구'의 일환으로 「균형발전협력연구단」과의 유기적 협력연구를 통해 추진되었다. 공통의 문제의식과 연구주제에 대한 집단지성력의 제고 효과를 위해 연구자문회의와 주기적인 연구협의회를 개최했다. 또한 도시정책방향 설정과 제도개선방안을 도출하기 위해 국토교통부 도시정책과와 지속적이고 유기적인 연구협의를 개최했으며 협동연구를 통해 유휴공공시설에 대한 현황파악 연구를 추진하고 해외사례를 조사하였다.

그림 1-2 | 연구 흐름도



자료: 저자 작성

3. 주요 개념 정립

1) 지역발전 : 지역혁신과 포용성장

본 연구에서는 지역발전에 대한 정의를 첫째, 지역 혁신력의 축적과 채택, 일자리 및 지역소득 창출, 산업·경제의 진흥 등 지역혁신과, 둘째, 주거·문화·환경·복지·교육 등의 주민기본수요 충족과 삶의 질을 개선 등 포용성장으로 정의하였다.

지역혁신은 지역의 자립적 혁신역량 제고를 통해 인재–특화산업–일자리로 이어지는 지역내 선순환 혁신 생태계 구축을 의미한다. 지역의 창의성과 다양성을 발현하고 지역 유휴자산(산림·해양·문화 등)을 활용하여 지역의 혁신성장을 촉진한다(지역발전위원회, 2018).

포용성장은 헌법 전문의 '국민생활의 균등한 향상'과 경제부문의 '균형있는 국민경제 성장', '지역간 균형있는 발전'을 의미한다. 이를 통해 낙후지역 배려, 지방소멸 대응, 도심재개발에 따른 원주민 이탈 등 젠트리피케이션을 해결한다(지역발전위원회, 2018).

표 1-1 | 지역혁신과 포용성장 정의

구분	정의
지역혁신	- (혁신역량 제고) 지역의 자립적 혁신역량 제고를 통해 인재–특화산업–일자리로 이어지는 지역내 선순환 혁신 생태계 구축 - (혁신성장) 지역의 창의성 및 다양성을 발현하고 지역 유휴자산(산림·해양·문화 등)을 활용하여 지역의 혁신성장을 촉진
포용성장	- (헌법적 가치 실현) 헌법 전문의 '국민생활의 균등한 향상'과 경제부문의 '균형 있는 국민경제 성장', '지역 간 균형 있는 발전' 실현 - (지역간+지역내 균형발전) 낙후지역 배려, 지방소멸 대응, 도심재개발에 따른 젠트리피케이션(구도심 번성으로 원주민 이탈) 해결

자료 : 지역발전위원회. 2018. 문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략. 바탕으로 저자 작성

2) 유휴공공시설

유휴공간은 일반적으로 '쓰이지 않고 놀리는 공간'이라고 볼 수 있으나, 국내·외에서 유휴공간은 굉장히 넓은 의미를 갖고 있고 유사하게 활용되는 단어도 많다(김상훈·남진. 2016). 국내에서는 '유휴공간·부지·시설·토지', '산업유산', '국·공유지' 등 다양한 개념이 혼용되어 있으며 국외에서는 'Vacant Land', 'Brown Field', 'Lost Space' 등의 개념이 혼용되어 있다.

표 1-2 | 선행연구 유휴공간의 정의

용어	정의
도시유휴공간	- 도시지역(읍면부 제외)에 존재하는 민간과 공공 소유의 건축물과 필지 중에서 유휴 또는 방치 상태인 공간을 의미(임유경·임현성, 2012).
유휴공간	- 도시지역(시급 이상의 단위 행정구역)내 이용되지 않거나 저이용 되고 있는 단독 토지 또는 건축물(구조물)을 포함하는 토지를 의미(김동한 외, 2015). - 유휴공간은 방치 공간(이전부지, 폐교, 폐공가 등), 미이용 공간(건축공백지, 녹지, 장기미집행시설 등), 저이용 공간(저밀침체지역, 노후불량주거지역, 노후산업단지 등)으로 구분됨(김동한 외, 2015).
유휴재산	- 기개발지와 같이 오염된 토지라는 개념보다, 기존에 사용되었던 토지 또는 건물 중, 장기간 이용되지 않았지만 동시에 개발이나 개선의 여지가 있는 토지 또는 건물을 유휴재산이라 보고 이를 연구의 주요 대상으로 선정(박소영 외, 2016).
유휴방치부동산	- 유휴 상태 혹은 방치 상태를 보이는 부동산을 포괄하여 지칭하는 용어로, 기존에 개발된 적이 있으나 현재 적절히 사용되지 않고 비어 있거나 물리적, 경제적, 또는 사회적으로 적절히 관리되지 못하고 방치되어 있는 토지와 건축물(구조물)로 정의(한수경·이희연, 2016)

자료 : 선행연구를 바탕으로 저자 작성

본 연구에서 유휴공공시설은 '국가 및 지자체가 소유하고 있는 국·공유 재산(행정재산+일반재산) 중 비어 있거나, 미이용으로 의심되는 토지 또는 공공건축물'로 정의한다. 여기서 '비어 있거나', '미이용'으로 의심되는 토지 또는 공공건축물은 본 연구의 분석방법에 따라 해당 건축물의 최근 1년 에너지 사용량이 100kw 이하를 의미한다. 본 연구에서 '의심'으로 표현한 이유는 에너지 사용량이 100kw 이하라고 실제 유휴공공시설이라고 명확하게 정의할 수 없기 때문이다. 구체적인 설명은 2장 현황분석의 한계에서 다루기로 한다.

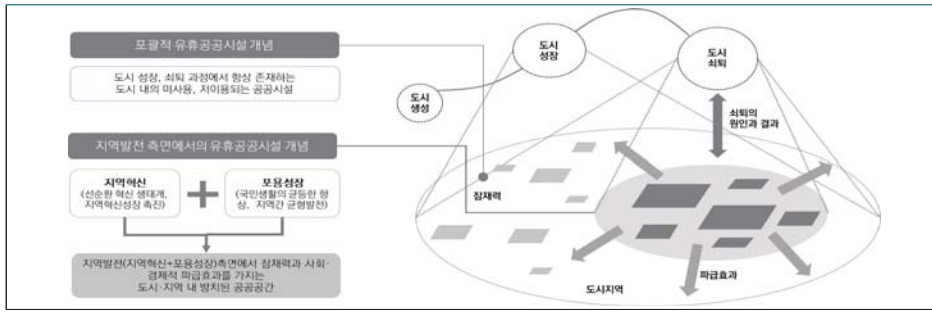
3) 효율적 이용

유휴공공시설의 효율적 이용이란 다음과 같이 다양한 측면에서 정의할 수 있다. 먼저 지역 혁신성장 측면에서의 효율적 이용이란 유휴공공시설을 활용하여 지역의 경제·산업 Boom-up을 통한 일자리 창출을 말한다. 포용적 활용 측면에서는 유휴시설 활용의 공공성을 강화한다. 유휴한 공공시설을 다른 용도로 유연성 있게 활용하여 주민 및 지역의 다양한 NEEDS를 충족시킨다. 마지막으로 유휴공공시설로의 접근성을 강화하여 이용성을 강화한다.

4) 지역발전(지역혁신 + 포용성장) 차원에서의 유휴공공시설이 가지는 잠재력

지역발전 차원에서 유휴공공시설의 개념은 '지역발전이 필요한 쇠퇴한 도시·지역에서 지역발전 측면에서의 잠재력과 사회·경제적 파급효과를 가지는 도시·지역내 방치된 공공시설'로 정의된다. 도시·지역측면에서 유휴공공시설은 도시 토지이용의 효율성을 저해하고 도시쇠퇴를 가속화시킨다. 경제적 측면에서 유휴공공시설은 부동산가치 하락과 지방 세수 감소를 유발시킨다. 유휴공공시설은 대부분 도시지역에 입지하기 때문에 도시 내 가용지가 부족한 상황에서 도시·지역에 필요한 시설을 입지시킬 수 있다. 또한 도시 내 새로운 지역혁신 및 포용 자원으로 활용 될 수 있는 점과 지역에 긍정적인 파급효과가 큰 잠재력을 보유하고 있다.

그림 1-3 | 지역발전(지역혁신 + 포용성장) 관점에서 유휴공간의 개념과 잠재력



자료 : 김상훈·남진(2016) 50p 자료를 활용해 재작성

4. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

본 연구와 관련한 대표적인 선행연구로는 임유경·임현성(2012), 김동한 외(2015), 김명수 외(2016), 박소영 외(2016), 김상훈·남진(2016), 한수경·이희연(2016)이 있다.

임유경·임현성(2012)은 국내 도시 유휴공간의 분포와 발생 정도를 분석하여 근린재생을 위해서는 유휴공간을 관리하고 다른 기능으로 활용하는 과정에서의 공공 개입의 필요성을 밝히고 유휴공간을 효율적으로 활용하기 위한 정책 방안을 제시하였다. 김동한 외(2015)는 유휴공간의 지속적이며 효과적인 분석을 위해 데이터베이스의 구조를 제시하고 오픈소스 기반의 계획 및 지원체계를 시험·개발하였다. 김명수 외(2016)는 다변하는 사회·경제적 여건에 대응하는 국유지 활용정책 방향과 제도개선 사항을 제시하고, 국유지 역시 국가 현안 이슈 해결에 기여해야 한다는 국민 편익의 관점에서 국유지 활용에 저해되는 제도적 문제의 해결방안을 제시하고 활용전략을 도출하였다. 박소영 외(2016)는 국가와 도시 발전을 위해 도심의 미이용 공공 토지자원을 효율적으로 사용하기 위해서 유휴재산과 관련된 주체 간 협상 및 조정을 통해 상호 협력 할 수 있는 방안을 마련하였다. 김상훈·남진(2016)은 도시의 기성시가지에 발생한 유휴공간을 도시재생의 자원으로 활용하기 위해, 각 유휴공간의 발생 특성 및 활용 실태를 분석하여 유휴공간의 유형을 구분하고, 유휴공간 유형의 특성에 맞는 복합적 토지이용기법을 제안하였다. 한수경·이희연(2016)은 인구감소를 경험하고 있는 지방 중소도시의 유휴방치부동산을 도시 및 근린 차원에서 분석하여 발생 특성을 도출하였으며 앞으로 더 증가될 것으로 예상되는 유휴방치공간의 발생을 예방하고 효율적인 활용을 위한 정책적 시사점을 도출하였다.

2) 본 연구의 차별성

본 연구는 현황분석 방법과 이슈도출방법, 유휴공공시설의 활용방안 제시에서 기존 선행 연구들과 차별성을 가진다. 먼저 유휴공공시설 현황분석 부문에서는 분석 대상 도시를 20개로 넓히고 유휴공공시설로 의심되는 시설 도출을 위해 건축물 에너지 사용량을 활용하였다. 이는 기존 선행연구보다 분석 샘플을 넓혀 보다 객관적인 연구결과를 도출하였고 통계데이터에만 의존했던 현황분석에 새로운 방법을 도입했다는 점에서 선행연구와의 차별성을 가진다. 다음으로 핵심이슈 도출을 위해 현황분석, 법·제도 검토, 활용사례 심층분석, 설문조사 등 다양한 연구방법을 활용하였고, 이를 종합하여 체계적인 핵심이슈를 도출하였다.

또 다른 차별성은 새 정부의 국가균형발전 및 경제활성화 정책 기조에 맞게 혁신 및 포용성장에 초점을 두고 유휴공공시설의 활용방안을 검토했다는 점이다. 아울러 활용방안을 제시하는 것에서 끝나지 않고 실제 사례에 적용해 봄으로서 실질적인 정책과제를 도출 할 수 있었다. 마지막으로 도시정책차원에서 유휴공공시설 활용을 통해 지역혁신 성장을 유도하고 유연하고 포용적으로 활용될 수 있도록 도시정책제언을 제시하였다.

표 1-3 | 선행연구 요약 및 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	• 과제명: 근린 재생을 위한 도시 내 유휴공간 활용 정책방안 연구 • 연구자: 임유경·임현성(2012) • 연구목적: 국내 도시 유휴공간 실태 및 특성파악, 근린 재생을 위한 도시 유휴공간 관리와 활용 필요성 제시, 도시 내 유휴공간의 관리 및 효율적 활용을 위한 정책방안 제시	• 문헌조사 • 통계분석 및 GIS기반 공간분석 • 유휴공간 현황 조사 및 도상 분석 • 유휴공간 관리활용 관련 국내외 사례 분석	• 국내 도시들의 유휴방치 공간 현황과 관련 정책 및 사업 분석 • 지자체 유휴방치공간 실태, 관리 및 활용 현황 심층조사 • 해외 유휴방치공간 관리·활용 정책 • 근린 재생을 위한 도시 내 유휴방치공간의 활용 정책방안 제시
	2	• (과제명) 도시 내 국·공유재산 활용을 위한 공공분야 협력방안 • (연구자) 박소영 외(2016) • (연구목적) 도시 내 유휴재산의 효율을 촉진한다는 목적 하에 국공유 유휴재산의 관리 주체와 지자체 간 협력을 위한 전략과 제도적 개선 방안 도출	• 사례연구 - 주체와 이해관계 - 갈등내용 - 갈등해소 및 협력방식 • 전문가 활용 - 일본 정책사례 - 영국 정책사례 - 미국 정책사례	• 국공유 유휴재산의 개념과 공공협력 • 국공유 유휴재산 관련 제도 및 정책 현황 • 공공협력 관점에서 국공유 유휴재산 활용사례 실태 분석 • 해외 국공유 유휴재산 활용 정책 • 국공유 유휴재산 활용을 위한 공공분야 협력방안
	3	• (과제명) 국유지 관리 실태 및 활용 전략 연구 • (연구자) 김명수 외(2016) • (연구목적) 현재의 사회경제적 여건을 고려한 국유지 활용정책 방향을 제시하고, 국민 편익의 관점에서 국유지 활용전략을 제시	• 선행연구검토 • 현장 및 면접조사 • 자문회의, 연구협의회 • 공간통계 분석	• 국유지 관리와 활용 실태 파악 • 활용 가능한 국유지의 선정 기준 제공 • 전략적 국유지 활용 방안 제시 • 국유지 활용계획 수립방안 제시 • 제도개선과 사업추진 방식 제시
	4	• (과제명) 유휴·방치부동산의 공간분포 및 특성 분석 : 익산시를 사례로. • (연구자) 한수경, 이희연(2016) • (연구목적) 지방중소도시 유휴방치부동산의 발생 특성을 도시 및 근린 차원에서 분석하여, 유휴방치부동산의 발생을 예방하고 관리·활용하기 위한 정책적 시사점을 도출	• 문헌고찰 • 통계분석 • 심층인터뷰 • 공간통계 분석	• 유휴방치 부동산의 유형별 공간분포 및 촉발 요인 • 유휴방치 부동산 군집지역 내 사례 지구의 특성 및 실태 분석 • 유휴방치 부동산의 고착화 요인 및 관정, 주민 인식 • 유휴방치 부동산 예방 및 관리·활용 시사점 도출
본 연구		• 본 연구는 유휴공공시설의 현황과 사례분석을 통해 현안 핵심 이슈를 발굴하고 지역주도형 유휴공공시설의 혁신 및 포용적 활용정책 및 정책제언을 제시	• 문헌조사 • 통계분석 • 사례분석 • 설문조사 및 인터뷰 • 공동연구 추진	• 유휴공공시설 현황분석 • 유휴공공시설 활용의 한계 • 해외 유휴공공시설 활용 정책 • 유휴공공시설의 혁신 및 포용적 활용 방안 • 정책제언

자료 : 저자 작성

CHAPTER 2

유휴공공시설 현황과 활용의 한계

1. 핵심이슈 및 정책과제 도출방법 | 19
2. 유휴공공시설의 현황 | 20
3. 관련 법·제도 현황 | 47
4. 활용 실태 조사 | 54
5. 지자체 설문조사 | 68
6. 핵심 이슈 도출 | 76

CHAPTER 2

유휴공공시설 현황과 활용의 한계

본 장에서는 유휴공공시설 활용과 관련된 핵심이슈를 도출하고자 한다. 먼저 인구감소와 도시쇠퇴가 진행되는데도 불구하고 시가화용지가 지속적으로 증가한 우리나라 20개 대표도시를 대상으로 유휴공공시설 현황을 분석하였다. 국·공유지에 건축물 DATA를 매칭시켜 에너지사용량이 거의 없는 건물은 유휴로 의심되는 공공시설로 판단하였다. 또한 인구변화 유휴공공시설별 발생 관계를 살펴보기 위해 다양한 분석을 실시하였다. 다음으로 관련 법·제도를 검토하고, 국내 활용사례를 심층분석하여 시사점을 도출하였다. 또한 전문가 자문과 지자체 설문조사를 통해 유휴공공시설 활용관련 핵심 이슈 및 정책과제를 정리하였다.

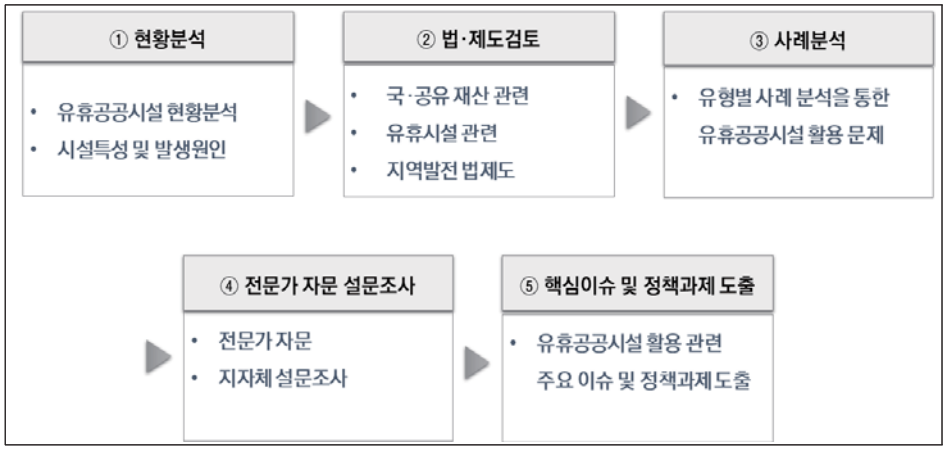
1. 핵심이슈 및 정책과제 도출방법

유휴공공시설 활용관련 핵심이슈를 도출하기 위해 현황분석과 더불어 활용관련 법·제도 검토, 국내 유휴공공시설 활용 사례분석, 전문가 자문 및 지자체 설문조사를 실시하였다. 유휴공공시설 현황분석을 위해 분석 대상 20개 도시를 선정하여 국·공유지 내 건축시설을 선별하였다. 에너지 사용량을 통해 유휴공공시설로 의심되는 건축물을 도출하여 규모, 용도, 입지적 특성 등을 분석하였다. 아울러 유휴공공시설 발생 원인을 파악하기 위해 인구감소, 도시쇠퇴, 시가화용지 변화 등 연관성을 살펴보았다. 유휴공공시설 활용 관련 법률로는 국공유지, 공공시설, 지역발전 관련 법률 등으로 구성되어 있으며, 이 중 활용과 직접적으로 관련된 몇 개의 법률을 검토해 보았다. 또한 유휴공공시설 활용 관련 정책 동향을 파악하기 위해 지역발전위원회, 국토교통부, 기획재정부, 국방부 등의 중앙정부 정책을 살펴보았다. 유휴공공시설 활용의 실태와 문제점을

진단하기 위해 활용기능 위주로 관련 국내 사례를 조사하였다. 마지막으로 지자체 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 유휴공공시설 활용과 관련하여 현장에서 느끼는 문제점과 한계를 조사하였다.

이러한 현황분석 결과와 법·제도 검토, 사례분석, 인터뷰 및 설문조사를 통해 유휴공공시설을 활용 관련 핵심이슈를 도출하고 해결이 요구되는 정책과제를 정리하였다.

그림 2-1 | 유휴공공시설 활용관련 주요이슈 및 정책과제 도출방법



자료: 저자 작성

2. 유휴공공시설의 현황

1) 분석대상 도시 선정

우리나라의 많은 중소도시들은 정기적인 인구 감소나 정체에도 불구하고 시가화지역 확대 정책으로 인한 신시가지 개발을 지속적으로 추진해왔으며 이와 함께 기존 시가지 내 유휴공공시설 문제가 더욱 심각하게 대두되고 있다(한수경·이희연. 2016). 이와 관련하여 가장 빈번하게 관찰되는 문제는 구도심 쇠퇴와 같이 논의되는 빈집 및 빈점포와 유휴공공시설 문제이다.

중소도시들이 겪고 있는 유휴공공시설 발생의 다양한 양상들을 전반적으로 살펴볼 수 있는 사례도시를 선정하여, 우리나라 중소도시들이 공유할 수 있는 분석 결과와 시사점을 도출하였다. 이를 위해 최근 20년간 인구가 지속적으로 감소 또는 증가 추세가 감소하거나, 시가화면적이 지속적으로 확대되어 왔고 도시쇠퇴 정도가 심각한 도시 20개를 선정하였다. 대전 및 울산광역시는 연평균 인구증가율이 미세하게 증가하는 것으로 나타나고 있으나, 그 증가추세가 감소하고 있으며, 일부 구도심에는 심각한 인구감소가 나타나고 있어 대상 도시로 선정하였다. 광역시를 제외한 18개 도시는 지역안배 등을 통해 최종적으로 선정하였다.

표 2-1 | 분석 대상 도시 선정

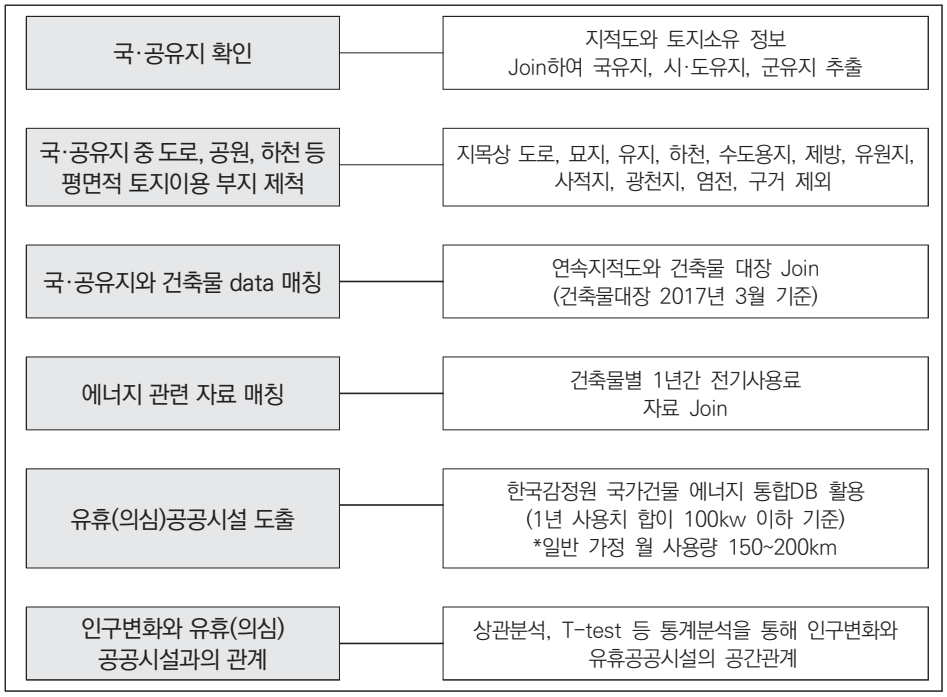
도시	인구변화[1)] (연평균 증가율)	시가화면적 변화[2)] (㎢)	쇠퇴지수[3)] (읍·면·동)
대전	0.01%	18.81	73.10%
울산	0.72%	51.86	53.60%
태백	-1.54%	1.51	87.50%
삼척	-1.19%	5.98	66.70%
동해	-0.24%	3.00	80.00%
공주	-1.07%	3.88	56.30%
보령	-0.80%	8.86	25.00%
논산	-0.94%	9.71	66.70%
익산	-0.41%	7.62	82.80%
정읍	-1.31%	5.88	69.60%
남원	-1.25%	1.00	82.60%
김제	-1.83%	3.97	78.90%
여수	-0.63%	40.75	74.10%
나주	-0.84%	11.39	94.70%
경주	-0.44%	19.31	52.50%
안동	-0.64%	5.24	83.30%
상주	-1.33%	3.82	87.50%
문경	-1.16%	1.92	92.90%
진주	0.69%	8.76	71.90%
밀양	-0.97%	5.39	62.50%

1) 1995년-2015년. 국가통계포털(http://kosis.kr/) 인구 Data
2) 1995년-2016년. 국가통계포털(http://kosis.kr/) 도시계획현황 통계
3) 2016년 도시재생 종합정보체계(https://www.city.go.kr/) 제공 도시쇠퇴현황 자료

3) 유휴공공시설 도출 방법

선정된 20개 도시의 유휴공공시설 현황분석을 위해 먼저 지적도와 토지소유 정보를 연계하여 해당 도시의 국·공유지를 추출하였다. 국·공유지 중 도로, 공원, 하천 등 평면적 토지이용 부지를 제척하고 국·공유지와 건축물 대장 DATA를 매칭하여 추출된 국공유지내 건축물을 공공시설이라고 보았다. 이 중 유휴시설을 도출하기 위해 1년간 전기사용료를 국가건축물에너지DB를 활용하여 건축물별 에너지 사용량(1년 사용 100kw 이하 기준)으로 유휴시설을 도출하였다. 도출된 유휴시설을 토지소유권별, 규모별, 시설별로 살펴보았다. 마지막으로 인구변화와 유휴공공시설의 공간관계를 살펴보기 위해 상관분석, T-test 등 통계분석을 실시하였다.

그림 2-2 | 유휴공공시설 분석 방법



자료 : 저자 작성

표 2-2 | 선행연구 현황분석 방법 및 조사 대상지

연구	방법	대상
임유경·임현성 2012.	• 통계 분석 및 GIS기반 공간분석: 인구주택총조사의 빈집통계, 전통시장 및 점포경영 실태조사에 따른 빈점포 통계 자료 바탕으로 GIS기반 공간분석 • 지자체 협조에 의한 유휴공간 실태 조사 • 현장관찰조사와 세대주,인근주민 면담조사 • 건축물대장정보	부산광역시 충주시 나주시
김동한 외. 2015.	• 문헌조사: 보고서, 내부 자료 등 검토 • 면담조사: 공무원, 주민 등 관계자에게 설문 • 현장조사 및 공간분석	부산광역시
박소영 외. 2016.	• 기획재정부 2015년도 국유재산종합계획 활용 • 개별자료 취합, 종합도면 작성 및 분석	대전광역시
한수경·이희연. 2016.	• 문헌조사로 현황 파악: 익산시 빈집현황자료(2010), 단수현황자료(2015), 전통시장·상점가 및 점포 경영실태조사(2013) 등 • 건축물의 공간정보와 속성정보: 연소기적도(2014), 도로명주소전지자도(2015), 토지특성조사자료(2015), 일반건축물대장(2015)	익산시 : 중앙동, 남중동, 인화동, 동산동
김미옥 외. 2015.	• 설문조사: 시군구 기초자치단체 체육시설 담당자를 대상으로 설문조사(2015.09.04.~09.18)	수도권 및 비수도권

자료: 선행연구를 바탕으로 저자 작성

3) 분석 방법의 한계

본 연구는 유휴공공시설 도출을 위해 국공유지 내 건축물의 1년 전기 사용료 자료를 분석하였다. 하지만 건축물별 전기 사용량 데이터가 본 연구에서 도출하고자 하는 유휴시설로 판단하기에는 다음과 같은 한계점들이 있다. 첫째, 건축물 대장상 지번과 전기 사용량 데이터 자료상 지번이 일치하지 않는 경우가 있다. 둘째, 실제 건축물이 전기 사용량이 있는데도 불구하고 도로의 가로등 사용량으로 잡혀 사용량이 미비하게 나타는 경우다. 셋째, 공원 내 시설이나 주차장 등 전기를 적게 사용하는 시설에 대해서도 전기 사용량이 미비하게 나타났다.

따라서 본 연구에서는 전기사용료가 미비한 건축물을 유휴공공시설이 아닌 유휴의심시설로 정의하였다. 하지만 공공시설 건축물 대장과 전기사용료 지번을 최대한 일치시켰기 때문에 전반적인 유휴공공시설의 비율은 유효하다고 사료된다.

4) 분석결과

(1) 지역별 국·공유지 현황

본 연구의 분석 대상인 20개 도시의 총 국·공유지는 1,695,799 필지이다. 이 중 국유지는 978,400개로 전체 필지수의 57.7%를 차지하고 있으며 시·도유지는 151,137개(8.9%), 군유지는 566,262개(33.4%)로 조사되었다. 국공유지가 가장 많은 지역은 경북 경주시로서 총 80,908 필지이며, 경남 진주가 79,921 필지로 분석되었다.

표 2-3 | 지역별 소유구분별 국·공유지 현황(2017년 기준)

(단위 : 개, 천㎡)

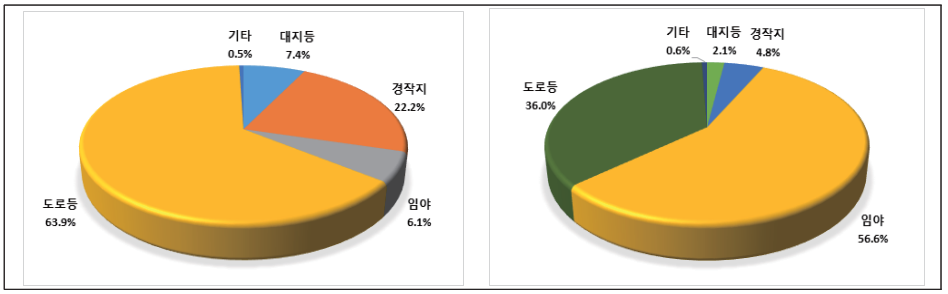
구분		계		국유지		시·도유지		군유지	
		필지수	면적	필지수	면적	필지수	면적	필지수	면적
합계		1,695,799	4,122,576	978,400	3,127,206	151,137	314,877	566,262	680,493
대전	소계	76,038	186,727	43,473	130,638	15,719	44,051	16,846	12,039
	동구	18,733	52,279	11,982	42,804	2,669	6,832	4,082	2,643
	중구	9,878	16,568	3,754	9,780	2,525	4,919	3,599	1,870
	서구	10,862	26,449	5,244	13,083	2,485	10,323	3,133	3,043
	유성구	23,402	62,612	14,385	43,646	5,877	16,847	3,140	2,119
	대덕구	13,163	28,820	8,108	21,325	2,163	5,130	2,892	2,365
울산	소계	139,922	220,365	76,153	145,703	28,902	55,974	34,867	18,688
	중구	9,409	11,947	3,380	4,200	2,911	5,668	3,118	2,079
	남구	16,881	22,779	6,919	8,821	6,987	11,575	2,975	2,383
	동구	3,777	6,819	1,536	2,368	820	2,990	1,421	1,461
	북구	22,300	34,004	11,215	18,122	7,306	14,262	3,779	1,620
	울주군	87,555	144,816	53,103	112,192	10,878	21,479	23,574	11,145
강원	동해시	18,978	74,457	9,599	58,067	870	877	8,509	15,513
	태백시	12,971	217,971	5,882	188,676	891	21,222	6,198	8,073
	삼척시	51,477	709,627	32,431	674,696	4,149	5,917	14,897	29,014
충남	공주시	74,029	182,347	46,824	154,470	6,262	6,883	20,943	20,993
	보령시	54,916	153,423	32,880	80,548	3,740	52,187	18,296	20,688
	논산시	79,790	105,644	43,142	80,858	7,827	4,458	28,821	20,329
전북	익산시	100,044	106,325	61,642	79,045	5,295	5,394	33,107	21,887
	정읍시	107,203	139,297	63,520	117,347	10,292	5,982	33,391	15,968
	남원시	97,539	219,561	52,958	184,815	5,457	8,408	39,124	26,338
	김제시	94,610	124,809	55,113	106,336	5,550	4,366	33,947	14,107
전남	여수시	67,920	78,693	29,805	39,543	6,056	8,078	32,059	31,072
	나주시	110,520	122,382	67,504	97,232	10,589	8,978	32,427	16,172
경북	경주시	132,474	274,741	80,908	150,086	6,780	25,008	44,786	99,647
	안동시	118,526	350,604	65,358	253,021	6,147	9,472	47,021	88,111
	상주시	115,955	286,094	58,624	183,182	7,849	5,695	49,482	97,218
	문경시	47,322	258,039	21,624	177,816	3,291	28,762	22,407	51,461
경남	진주시	112,236	152,233	79,921	111,001	8,302	8,393	24,013	32,838
	밀양시	83,329	159,237	51,039	114,126	7,169	4,773	25,121	40,338

자료 : 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr//) 토지소유정보 자료를 활용하여 저자작성

면적 기준으로는 국유지가 전체의 75.9%인 3,127.2㎢이며, 시·도유지 7.6%(314.8㎢), 군유지 16.5%(680.4㎢)로 나타났다. 국유지 면적이 가장 많은 지역은 강원 삼척시로 총 674.6㎢이며, 필지수가 가장 많은 경주의 경우 평균 국공유지 면적이 1,855㎡인 반면 삼척시는 32,077㎡으로 나타났다.

필지수 기준으로 이용용도별 현황을 살펴보면, '대지 등'으로 사용되는 필지가 124,818필지로 전체의 7.4%를 차지하고 있으며, 가장 많이 사용되는 용도는 '도로 등'으로 전체의 63.9%(1,083,134필지)로 나타났다. 면적 기준으로는 '임야'가 전체의 56.6%(2,331.3㎢)로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, '도로 등'이 36.0%(1,482.5㎢)로 분석되었다.

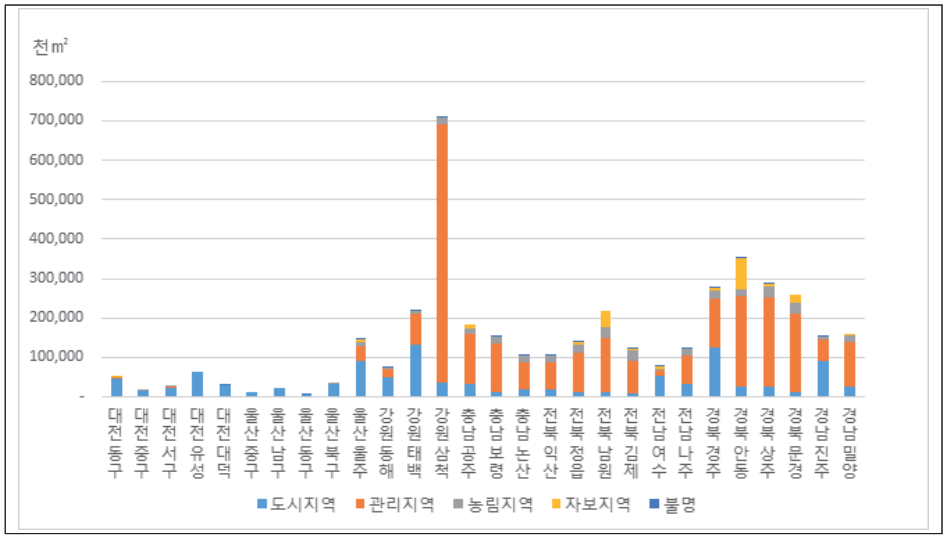
그림 2-3 | 국·공유지의 용도별 필지 수(좌) 및 면적(우) 현황



(좌), (우) 자료: 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) 토지소유정보 자료를 활용하여 저자 작성

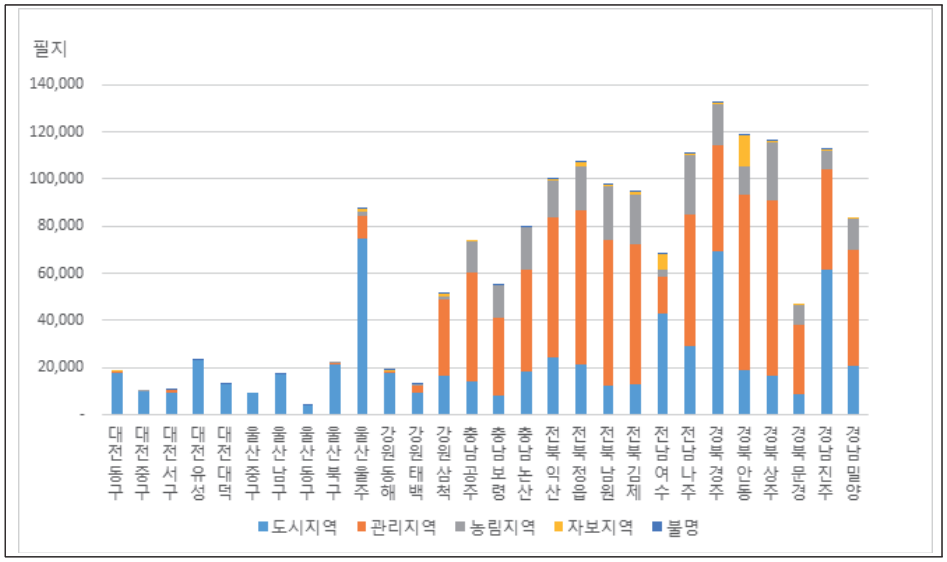
국·공유지에 대한 용도지역 현황은 필지 수 기준으로 관리지역이 804,523 필지로 전체의 47.4%를 차지하고 있으며, 도시지역 36.7%, 농림지역 14.0% 순으로 나타났다. 필지수 기준으로 도시지역이 가장 많은 지역은 울산 울주군(74,488 필지)으로 나타났다. 국공유지 필지수가 가장 많은 경주시의 경우 도시지역이 52.3%, 관리지역 34.2%, 농림지역 12.7%, 자연환경보전지역 0.8%로 분석되었다.

그림 2-4 | 지역별 국·공유지 용도지역 현황(면적 기준)



자료 : 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) 토지소유정보와 용도지역지구정보 자료를 활용하여 저자 작성

그림 2-5 | 지역별 국·공유지 용도지역 현황(필지수 기준)



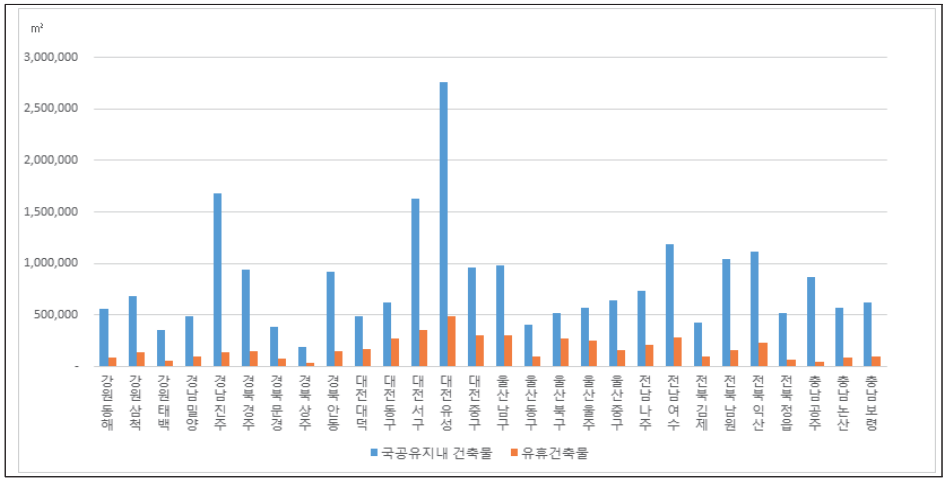
자료 : 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) 토지소유정보와 용도지역지구정보 자료를 활용하여 저자 작성

(2) 유휴(의심)건축물 현황

20개의 연구대상 도시들 중 국·공유지 내에 있는 건축물은 총 29,254개 동이며, 연면적은 22,862,460㎡이다. 지역별로는 전북 익산시가 2,051개(연면적 1,114,373㎡)로 가장 많으며, 경북 경주시 1,997개(935,652㎡), 전남 나주시 1,882개(730,536㎡) 순으로 나타났다. 대전 유성구가 980개(2,761,578㎡)로 가장 연면적이 넓어 건축물수로 가장 많은 전북 익산시와 비교했을 때 대전 유성구의 건축물당 연면적인 큰 것을 알 수 있다.

유휴(의심)건축물은 총 10,058개, 연면적 4,894,407㎡로 국·공유지내 건축물수의 34.4%, 연면적의 21.4%에 해당된다. 건축물 동수를 기준으로 지역별로 살펴보았을 때 전남 나주시가 862개로 가장 많으며, 나주시 국·공유지 내 건축물의 45.3%를 차지한다[1].

그림 2-6 | 도시별 국·공유지 내 건축물 및 유휴(의심)건축물 연면적 현황(2017년 기준)



자료 : 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템(http://open.eais.go.kr/)을 활용하여 저자 작성

1) 나주시의 경우 전기사용량 자료의 오류를 감안하더라도 비정상적으로 높은 원인 중의 하나는 혁신도시내 철거예정인 건축물, 영화촬영소 등이 상당수 포함되어 있기 때문이다.

표 2-4 | 국·공유지 내 건축물 및 유휴(의심)건축물 현황(2017년 기준)

(단위 : 개, ㎡)

구분		국·공유지내 건축물		유휴(의심)건축물		비율	
		동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적
합계		29,254	22,862,460	10,058	4,894,407	34.4%	21.4%
대전	대덕구	400	491,465	140	169,702	35.0%	34.5%
	동구	486	622,281	184	275,664	37.9%	44.3%
	서구	494	1,625,363	171	355,728	34.6%	21.9%
	유성구	980	2,761,578	216	491,296	22.0%	17.8%
	중구	462	963,853	168	306,017	36.4%	31.7%
울산	남구	693	981,927	238	298,849	34.3%	30.4%
	동구	347	401,309	104	99,332	30.0%	24.8%
	북구	328	516,103	169	274,241	51.5%	53.1%
	울주군	868	573,094	410	247,862	47.2%	43.2%
	중구	608	637,721	192	154,425	31.6%	24.2%
강원	동해시	948	561,758	265	85,042	28.0%	15.1%
	삼척시	1,438	681,795	440	139,026	30.6%	20.4%
	태백시	768	355,117	215	59,675	28.0%	16.8%
충남	공주시	1,082	866,045	233	45,568	21.5%	5.3%
	논산시	1,198	569,803	365	86,783	30.5%	15.2%
	보령시	1,085	619,626	400	98,569	36.9%	15.9%
전북	김제시	1,346	430,638	496	101,026	36.8%	23.5%
	남원시	1,342	1,048,089	485	159,727	36.1%	15.2%
	익산시	2,051	1,114,373	782	230,971	38.1%	20.7%
	정읍시	1,017	519,371	313	65,105	30.8%	12.5%
전남	나주시	1,882	730,536	853	212,149	45.3%	29.0%
	여수시	1,829	1,187,944	731	278,572	40.0%	23.4%
경북	경주시	1,997	935,652	731	152,060	36.6%	16.3%
	문경시	888	387,070	267	81,474	30.1%	21.0%
	상주시	733	193,487	178	38,646	24.3%	20.0%
	안동시	1,257	917,703	534	152,344	42.5%	16.6%
경남	밀양시	1,107	487,932	289	92,962	26.1%	19.1%
	진주시	1,620	1,680,824	489	141,591	30.2%	8.4%
평균		1,044.79	816,516.32	359.21	174,800.21	34.03	22.87

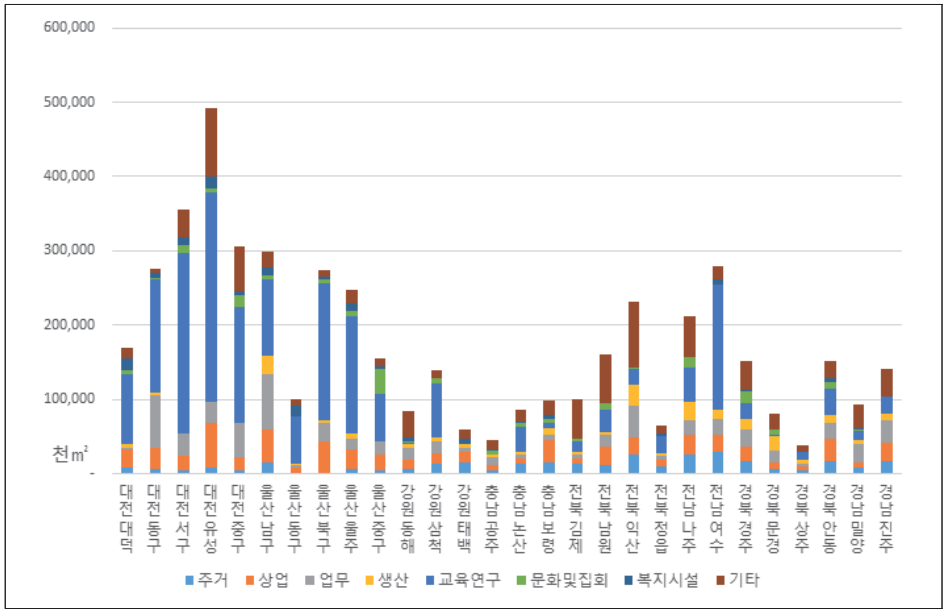
자료 : 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템 (http://open.eais.go.kr/)을 활용하여 저자 작성

주1 : 국·공유지 내 건축물은 건축물 대장을 기준으로 하며, 건축물 대장상 연면적이 '0'인 기재되어 있는 건축물은 제외함(2017년 3월 기준)

주2 : 유휴건축물은 일반 주택의 경우 한달 평균 사용량이 100kw 이상인 것을 감안하여 국공유 내 건축물 중 전기사용량이 1년간 총 100kw 미만이 건축물을 대상으로 함(2017년 기준)

유휴(의심)건축물의 지역별 용도별 현황을 살펴보면 주거가 전체의 40.8%인 4,104개로 가장 많으며, 기타용도를 제외하고 상업 22.2%, 교육연구 8.4% 순으로 나타났다. 유휴(의심)건축물이 가장 많은 전남 나주의 경우 건축물 동수 기준으로 주거가 46.7%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 상업 18.3%, 문화집회 9.3% 순으로 분석되었다. 상업용도의 유휴(의심)건축물이 가장 많은 지역은 건축물 동수 기준으로 경북 경주시(176개)이며, 연면적 기준으로는 대전 유성구로 나타났다. 교육연구 용도의 유휴(의심)건축물은 울산 울주군이 81개로 가장 많으며, 연면적은 158,039㎡이다.

그림 2-7 | 도시별 유휴(의심)건축물 용도별 현황(연면적 기준)



자료 : 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템(http://open.eais.go.kr/)을 활용하여 저자 작성

표 2-5 | 지역별 건축물 용도별 유휴(의심)건축물 현황(2017년 기준)

(단위 : 개, ㎡)

구분		합계		주거[1]		상업[2]		업무[3]	
		동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적
총합계		10,058	4,894,407	4,104	313,247	2,228	583,193	307	605,599
대전	대덕구	140	169,702	31	8,630	37	23,464	4	2,240
	동구	184	275,664	51	6,413	56	27,320	10	72,127
	서구	171	355,728	20	4,572	46	19,593	17	29,255
	유성구	216	491,296	23	7,211	48	60,488	9	28,129
	중구	168	306,017	30	4,686	35	17,019	18	47,259
울산	남구	238	298,849	74	15,857	60	43,038	18	75,686
	동구	104	99,332	23	1,172	21	7,593	3	3,620
	북구	169	274,241	35	1,681	40	41,632	7	24,919
	울주군	410	247,862	99	6,859	109	26,777	5	14,113
	중구	192	154,425	64	5,255	40	20,198	7	18,674
강원	동해시	265	85,042	141	6,092	39	11,911	14	17,174
	삼척시	440	139,026	246	13,780	72	13,645	15	16,696
	태백시	215	59,675	87	14,692	78	14,295	6	5,717
충남	공주시	233	45,568	110	5,215	52	6,679	6	10,213
	논산시	365	86,783	195	13,063	67	7,380	3	5,515
	보령시	400	98,569	158	15,008	160	29,735	8	7,383
전북	김제시	496	101,026	171	13,206	69	7,629	8	4,758
	남원시	485	159,727	122	11,474	160	24,971	15	15,246
	익산시	782	230,971	328	26,297	106	21,971	23	42,620
	정읍시	313	65,105	159	9,493	78	9,884	7	3,967
전남	나주시	853	212,149	398	25,365	156	26,876	19	20,271
	여수시	731	278,572	423	29,698	137	22,939	11	21,514
경북	경주시	731	152,060	334	17,161	176	19,913	18	23,035
	문경시	267	81,474	91	5,674	77	9,619	7	15,827
	상주시	178	38,646	54	3,746	42	5,594	2	3,337
	안동시	534	152,344	257	16,776	117	30,233	7	21,289
경남	밀양시	289	92,962	131	7,757	55	8,094	24	23,538
	진주시	489	141,591	249	16,417	95	24,705	16	31,474

자료: 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템(http://open.eais.go.kr/)을 활용하여 저자 작성

주: 용도는 건축물대장상의 주용도를 기준으로 재분류함

1) 주거: 단독주택과 공동주택

2) 상업: 근린생활시설, 판매 및 영업시설, 숙박시설, 위락시설, 관광휴게시설

3) 업무: 업무시설

표 2-6 | 지역별 건축물 용도별 유휴(의심)시설 현황(계속)

(단위 : 개, ㎡)

구분		생산[1]		교육연구[2]		문화집회[3]		복지시설[4]	
		동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적
총합계		603	213,841	847	2,025,555	198	178,305	284	136,401
대전	대덕구	8	4,749	23	94,808	3	4,504	17	16,549
	동구	11	2,704	28	152,768	2	1,613	17	6,687
	서구	2	720	37	242,980	7	10,579	27	9,929
	유성구	5	1,174	58	280,759	3	6,349	17	15,753
	중구	·	·	43	155,858	7	15,120	22	6,486
울산	남구	16	24,045	34	103,730	3	4,302	23	10,186
	동구	4	285	21	64,541	·	·	20	13,741
	북구	3	3,326	57	185,528	3	5,366	12	1,966
	울주군	31	6,948	81	158,039	4	5,886	28	10,965
	중구	7	164	32	63,650	9	33,431	21	3,667
강원	동해시	15	4,848	5	2,390	1	1,666	3	4,876
	삼척시	31	4,453	43	73,631	2	5,560	2	344
	태백시	9	5,243	1	48	1	195	7	7,075
충남	공주시	16	2,929	1	1,496	5	4,264	5	2,548
	논산시	25	2,780	23	33,563	6	6,200	5	1,712
	보령시	29	8,713	7	6,551	2	6,412	3	5,247
전북	김제시	28	3,638	23	14,186	8	3,427	5	901
	남원시	28	4,875	17	29,517	4	8,621	5	999
	익산시	37	28,419	21	21,907	1	1,224	3	237
	정읍시	23	3,687	8	22,866	1	1,354	9	1,947
전남	나주시	71	23,635	60	45,963	79	14,960	2	71
	여수시	37	11,847	65	168,172	1	144	8	6,769
경북	경주시	38	13,647	39	20,307	4	17,403	7	1,349
	문경시	22	19,510	6	2,535	17	6,716	1	372
	상주시	19	6,361	40	10,608				
	안동시	35	10,909	43	34,478	11	9,242	14	5,679
경남	밀양시	15	5,733	7	11,834	11	3,136	1	347
	진주시	38	8,500	24	22,841	3	632		

자료: 국공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템(http://open.eais.go.kr/)을 활용하여 저자 작성

주: 용도는 건축물대장상의 주용도를 기준으로 재분류함

1) 생산 : 공장, 창고

2) 교육연구 : 교육연구시설

3) 문화집회 : 문화 및 집회시설

4) 복지시설 : 노유자시설, 아동관련시설

유휴(의심)건축물의 경과년수를 살펴보면, 20년 이상 경과한 건축물은 총 6,444개로 전체의 64.1%를 차지하고 있어 유휴건축물은 대부분 노후한 것으로 나타났다.

표 2-7 | 국·공유지 내 유휴(의심)건축물의 경과년수 현황(2017년 기준)

(단위 : 개, ㎡)

구분		합계		10년이하		10-20년		20-30년	
		동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적
총합계		10,058	4,894,407	1,034	858,294	1,792	1,725,112	1,782	1,026,368
대전	대덕	140	169,702	13	11,364	41	75,099	33	31,505
	동구	184	275,664	21	13,368	41	73,988	32	33,589
	서구	171	355,728	25	53,456	54	175,273	45	79,457
	유성	216	491,296	31	72,870	67	224,189	66	131,076
	중구	168	306,017	19	34,178	28	71,058	45	44,402
울산	남구	238	298,849	26	40,463	67	130,273	47	86,644
	동구	104	99,332	11	21,738	32	28,881	23	30,895
	북구	169	274,241	29	85,334	61	145,132	23	17,683
	울주	410	247,862	57	45,978	120	116,231	95	49,449
	중구	192	154,425	16	10,832	42	92,619	27	16,222
강원	동해	265	85,042	41	34,730	47	25,481	24	8,195
	삼척	440	139,026	55	78,912	48	9,487	66	25,327
	태백	215	59,675	10	6,947	43	14,932	29	11,468
충남	공주	233	45,568	24	8,484	39	11,833	42	8,461
	논산	365	86,783	31	6,051	20	10,373	51	30,073
	보령	400	98,569	67	21,363	102	37,027	112	23,221
전북	김제	496	101,026	20	4,963	74	32,672	131	34,341
	남원	485	159,727	68	45,610	100	29,142	105	42,676
	익산	782	230,971	28	23,427	115	55,327	137	34,259
	정읍	313	65,105	26	11,973	35	6,054	42	9,309
전남	나주	853	212,149	80	36,158	159	52,524	123	58,070
	여수	731	278,572	71	36,846	95	117,365	101	73,379
경북	경주	731	152,060	63	39,668	67	29,063	128	43,079
	문경	267	81,474	62	30,932	65	19,590	39	21,846
	상주	178	38,646	19	10,402	28	5,351	33	9,644
	안동	534	152,344	42	19,066	88	51,955	70	30,676
경남	밀양	289	92,962	28	14,890	58	53,636	31	8,170
	진주	489	141,591	51	38,294	56	30,555	82	33,250

자료: 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템(http://open.eais.go.kr/)을 활용하여 저자 작성

주 : 경과년수는 건축물대장상의 사용승인일을 기준으로 함

50년 이상 경과한 건축물수은 총 2,112개 동으로 전체의 21.0%를 차지하는 반면, 연면적은 전체의 3.2%에 불과하여 건축물당 연면적이 작은 소규모 건축물임을 알 수 있었다. 지역별로 20년 이상 경과한 건축물이 많은 지역은 전북 익산시(600개), 전남 나주시(596개), 경북 경주시(588개)로 나타났다.

표 2-8 | 국·공유지 내 유휴(의심)건축물의 경과년수 현황(계속)

(단위 : 개, ㎡)

구분		30-40년		40-50년		50년초과		불명	
		동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적
총합계		1,356	367,260	1,194	225,167	2,112	155,196	788	537,010
대전	대덕구	19	8,759	4	606	14	1,110	16	41,259
	동구	36	22,306	27	8,305	12	3,159	15	120,950
	서구	26	9,555	6	2,059			15	35,929
	유성구	22	13,854	2	146	11	3,388	17	45,772
	중구	24	48,748	16	6,204	7	10,109	29	91,320
울산	남구	42	13,915	21	14,524	31	1,036	4	11,995
	동구	4	2,664	3	498	17	792	14	13,862
	북구	15	4,480	4	199	6	303	31	21,111
	울주군	35	20,070	35	6,846	46	4,588	22	4,699
	중구	48	4,966	24	6,433	22	808	13	22,545
강원	동해시	79	10,784	10	973	42	1,800	22	3,079
	삼척시	46	6,680	18	1,444	18	2,015	189	15,161
	태백시	98	22,532	4	766	13	1,112	18	1,918
충남	공주시	52	6,922	22	981	22	867	32	8,020
	논산시	42	5,033	23	1,938	143	8,019	55	25,296
	보령시	40	7,048	25	4,324	47	3,270	7	2,315
전북	김제시	46	4,319	53	6,426	151	11,278	21	7,026
	남원시	42	5,346	86	28,823	79	6,527	5	1,603
	익산시	122	38,529	178	57,080	163	15,501	39	6,847
	정읍시	53	22,705	33	5,878	109	6,451	15	2,735
전남	나주시	75	19,718	127	15,989	271	19,752	18	9,938
	여수시	112	15,016	121	10,235	197	14,923	34	10,807
경북	경주시	97	18,149	87	7,999	276	13,110	13	992
	문경시	13	712	24	3,851	48	2,562	16	1,980
	상주시	18	4,630	27	2,295	39	3,945	14	2,379
	안동시	66	12,028	108	15,554	124	7,217	36	15,846
경남	밀양시	19	5,932	26	2,475	116	5,878	11	1,980
	진주시	65	11,858	80	12,316	88	5,673	67	9,646

자료 : 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템 (http://open.eais.go.kr/)을 활용하여 저자 작성

주 : 경과년수는 건축물대장상의 사용승인이을 기준으로 함

(3) 유휴(의심)공공건축물 현황

국·공유지 내 입지한 건축물 중 주거, 상업, 생산용도를 제외한 건축물은 공공건축물[1]로 판단하였다. 국·공유지 내 공공건축물은 20개 사례대상지역에 총 12,563개이며, 연면적은 19.1㎢인 것으로 나타났다. 이 중 유휴(의심)공공건축물의 동수는 2,885개(23.0%), 연면적 3.6㎢(19.0%)이다.

표 2-9 | 도시별 공공건축물 및 유휴(의심)공공건축물 현황(2017년 기준)

(단위 : 개, ㎡)

구분		국·공유지내 공공건축물[2]		유휴공공건축물[3]		비율	
		동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적
총합계		12,563	19,114,937	2,885	3,633,658	23.0%	19.0%
대전	대덕구	192	400,140	51	124,523	26.6%	31.1%
	동구	160	554,068	65	238,503	40.6%	43.0%
	서구	319	1,543,652	99	327,758	31.0%	21.2%
	유성구	745	2,653,334	114	366,321	15.3%	13.8%
	중구	280	912,592	102	283,833	36.4%	31.1%
울산	남구	369	850,499	85	214,254	23.0%	25.2%
	동구	242	366,759	54	90,198	22.3%	24.6%
	북구	181	441,277	86	226,927	47.5%	51.4%
	울주군	407	492,312	148	201,400	36.4%	40.9%
	중구	260	562,354	81	128,807	31.2%	22.9%
강원	동해시	324	324,191	51	56,325	15.7%	17.4%
	삼척시	427	474,594	74	101,039	17.3%	21.3%
	태백시	288	253,128	29	20,351	10.1%	8.0%
충남	공주시	627	765,913	41	26,265	6.5%	3.4%
	논산시	441	443,167	74	63,246	16.8%	14.3%
	보령시	372	447,721	41	40,184	11.0%	9.0%
전북	김제시	664	341,509	224	74,757	33.7%	21.9%
	남원시	692	848,003	174	118,341	25.1%	14.0%
	익산시	949	868,801	302	149,230	31.8%	17.2%
	정읍시	370	378,772	46	40,120	12.4%	10.6%
전남	나주시	603	514,242	223	135,189	37.0%	26.3%
	여수시	614	937,284	126	207,776	20.5%	22.2%
경북	경주시	828	760,200	174	99,174	21.0%	13.0%
	문경시	347	278,612	67	38,680	19.3%	13.9%
	상주시	246	119,926	62	22,515	25.2%	18.8%
	안동시	440	712,707	120	93,482	27.3%	13.1%
경남	밀양시	444	400,542	73	57,482	16.4%	14.4%
	진주시	732	1,468,636	99	86,977	13.5%	5.9%

자료: 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템(http://open.eais.go.kr/)을 활용하여 저자 작성

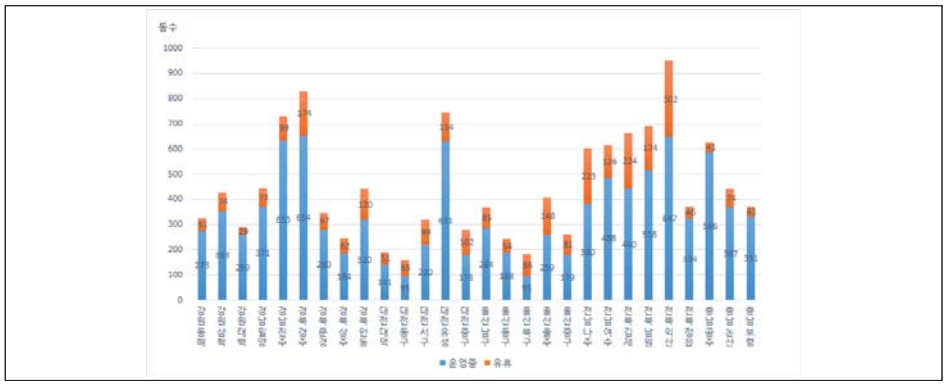
1) 국·공유지내 건축물 중 묘지관련시설, 분뇨쓰레기시설, 발전시설, 위험물 저장 및 처리시설 등은 유휴건축물이라도 타 용도로 활용하는 것이 현실적으로 곤란함에 따라 유휴공공건축물에서 제외하였다.

2) 국·공유지 내 건축물은 건축물 대장을 기준으로 하며, 건축물 대장상 연면적이 '0'인 기재되어 있는 건축물은 제외함(2017년 3월 기준)

지역별로는 유휴(의심)공공건축물이 가장 많은 지역은 전북 익산시로 302개가 존재하는 것으로 나타났다. 이는 익산시 국·공유지내 입지한 공공건축물 중 31.8%에 해당된다.

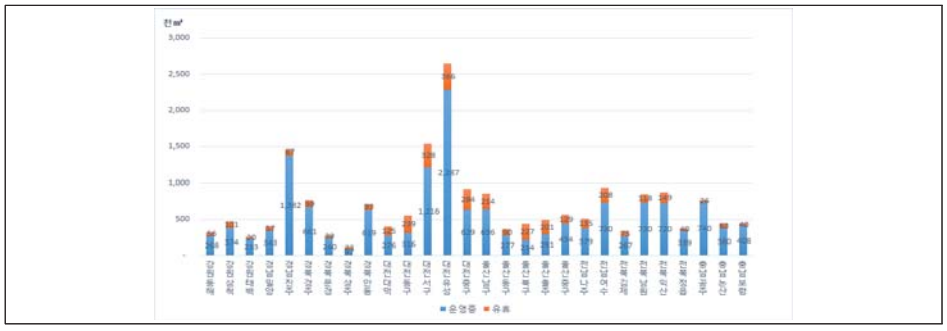
동수 기준으로 국·공유지 내 공공건축물 중 유휴(의심)비율이 가장 높은 지역은 울산 북구로 47.5%에 해당된다.[1)]

그림 2-8 | 도시별 유휴(의심)공공시설 현황(동수 기준, 2017년)



자료: 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템 (http://open.eais.go.kr/)을 활용하여 저자 작성

그림 2-9 | 도시별 유휴(의심)공공시설 현황(연면적 기준, 2017년)



자료: 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템 (http://open.eais.go.kr/)을 활용하여 저자 작성

3) 유휴건축물은 일반 주택의 경우 한달 평균 사용량이 100kw 이상인 것을 감안하여 국공유 내 건축물 중 전기사용량이 1년간 총 100kw 미만이 건축물을 대상으로 함(2017년 기준)

1) 울산 북구의 유휴공공건축물 비율이 과도하게 높게 나타난 것은 전기사용량 데이터의 문제로 예상됨

유휴(의심)공공건축물의 토지소유주체를 살펴보면 동수의 경우 군유지가 1,038개(36%), 시·도유지가 935개(32.4%), 국유지가 912개(31.6%) 순으로 나타났으며 연면적은 시·도유지가 2,032,769㎡(56%), 군유지가 838,113㎡(23%), 국유지가 762,772㎡(21%) 순으로 나타났다.

표 2-10 | 토지소유주체별 유휴(의심)공공건축물 현황(2017년 기준)

(단위 : 개, ㎡)

구분		합계		국유지		시·도유지		군유지	
		동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적
합계		2,885	3,633,658	912	762,776	935	2,032,769	1,038	838,113
대전	대덕구	51	124,523	3	1,599	30	103,846	18	19,078
	동구	65	238,503	11	41,311	29	142,527	25	54,664
	서구	99	327,758	8	13,979	53	253,297	38	60,482
	유성구	114	366,321	21	49,662	72	286,143	21	30,516
	중구	102	283,833	10	25,668	66	242,504	26	15,661
울산	남구	85	214,254	7	23,958	37	126,132	41	64,163
	동구	54	90,198	2	84	25	64,307	27	25,807
	북구	86	226,927	5	792	56	189,022	25	37,113
	울주군	148	201,400	23	23,519	78	147,666	47	30,215
	중구	81	128,807	6	2,651	41	99,247	34	26,909
강원	동해시	51	56,325	35	40,435	6	5,362	10	10,528
	삼척시	74	101,039	14	4,882	22	9,095	38	87,062
	태백시	29	20,351	18	16,566	2	101	9	3,684
충남	공주시	41	26,265	11	10,831	10	6,992	20	8,442
	논산시	74	63,246	21	12,685	25	36,758	28	13,803
	보령시	41	40,184	17	9,278	13	18,438	11	12,468
전북	김제시	224	74,757	59	12,255	22	14,146	143	48,356
	남원시	174	118,341	72	43,377	11	21,395	91	53,569
	익산시	302	149,230	189	82,281	17	23,789	96	43,159
	정읍시	46	40,120	13	6,308	13	22,494	20	11,318
전남	나주시	223	135,189	118	57,724	83	60,118	22	17,348
	여수시	126	207,776	39	131,058	47	41,080	40	35,638
경북	경주시	174	99,174	57	25,700	47	20,351	70	53,122
	문경시	67	38,680	24	6,324	6	2,535	37	29,821
	상주시	62	22,515	6	4,476	35	8,662	21	9,377
	안동시	120	93,482	37	29,775	39	44,321	44	19,386
경남	밀양시	73	57,482	42	36,535	17	15,882	14	5,065
	진주시	99	86,977	44	49,064	33	26,556	22	11,357

자료: 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 한국감정원 국가건물 에너지 통합 DB 자료를 활용하여 저자 작성

주1: 국·공유지 내 건축물은 건축물 대장을 기준으로 하며, 건축물 대장상 연면적이 '0'인 기재되어 있는 건축물은 제외함 (2017년 3월 기준)

주2: 유휴건축물은 일반 주택의 경우 한달 평균 사용량이 100kw 이상인 것을 감안하여 국공유 내 건축물 중 전기사용량이 1년간 총 100kw 미만이 건축물을 대상으로 함 (2017년 기준)

유휴(의심)공공건축물의 토지규모별 현황을 살펴보면 5만㎡초과하는 필지는 29개(19,014,576㎡), 3-5만㎡ 필지는 20개(736,561㎡), 2-3만㎡ 필지는 24개(554,924㎡), 1-2만㎡ 필지는 138개(1,902,640㎡), 1만㎡이하는 843개(1,562,618㎡)로 나타났다.

표 2-11 | 유휴(의심)공공건축물의 토지규모별 현황

(단위 : 개, ㎡)

구분		합계		5만㎡초과		3-5만㎡		2-3만㎡		1-2만㎡		1만㎡이하	
		필지	면적	필지	면적	필지	면적	필지	면적	필지	면적	필지	면적
합계		1,054	23,771,319	29	19,014,576	20	736,561	24	554,924	138	1,902,640	843	1,562,618
대전	대덕	30	232,997	1	55,579					8	105,818	21	71,600
	동구	51	1,914,953	1	1,588,780			3	73,417	14	194,984	33	57,771
	서구	63	637,955	2	202,881	2	64,882	2	50,640	19	250,065	38	69,487
	유성	39	586,627	2	213,998	2	82,448	5	115,240	8	109,355	22	65,586
	중구	51	264,557			1	35,227	3	66,441	9	120,937	38	41,952
울산	남구	46	243,498			2	75,002			8	106,361	36	62,135
	동구	27	106,481							5	78,438	22	28,043
	북구	43	276,737					2	44,010	12	157,053	29	75,674
	울주	73	336,254			1	34,184			11	152,526	61	149,544
	중구	35	165,610			1	34,812			6	83,187	28	47,611
강원	동해	33	272,088	2	163,419					4	46,920	27	61,749
	삼척	36	1,827,226	2	1,710,403			1	20,346	2	30,773	31	65,704
	태백	21	9,366,461	3	9,264,101	1	32,999			3	40,013	14	29,348
충남	공주	18	52,850							1	19,981	17	32,869
	논산	28	119,487					2	46,577	2	31,514	24	41,396
	보령	21	96,256			1	32,430			1	17,197	19	46,629
전북	김제	45	90,620			1	44,929			1	18,275	43	27,416
	남원	32	561,010	2	442,988	2	77,888			1	15,427	27	24,707
	익산	52	120,962							4	57,032	48	63,930
	정읍	24	209,753	1	100,000			1	23,270	1	18,106	21	68,377
전남	나주	46	294,911	1	78,942	1	41,711	1	20,746	5	66,593	38	86,919
	여수	61	153,907							3	41,337	58	112,570
경북	경주	54	677,963	3	474,584	3	114,634	1	20,973	1	11,600	46	56,172
	문경	17	210,705	2	142,034	1	32,529					14	36,142
	상주	6	3,481,410	1	3,467,734							5	13,676
	안동	47	930,972	3	734,050			2	52,268	6	87,366	36	57,288
경남	밀양	20	70,799			1	32,887			1	14,977	18	22,935
	진주	35	468,270	3	375,083			1	20,996	2	26,806	29	45,385

자료: 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 국가건물 에너지 통합 관리시스템(http://open.eais.go.kr/)을 활용하여 저자 작성

주1: 국·공유지 내 건축물은 건축물 대장을 기준으로 하며, 건축물 대장상 연면적이 '0'인 기재되어 있는 건축물은 제외함(2017년 3월 기준)

주2: 유휴건축물은 일반 주택의 경우 한달 평균 사용량이 100kw 이상인 것을 감안하여 국공유 내 건축물 중 전기사용량이 1년간 총 100kw 미만이 건축물을 대상으로 함(2017년 기준)

유휴(의심)공공건축물 가운데 동수 기준으로 가장 많은 용도는 기타 용도를 제외하고 교육연구관련 건축물인 것으로 나타났다. 유휴(의심) 교육연구 건축물 수는 847개(29.4%), 연면적 2.0㎢(55.7%)이다. 울산 울주군, 전남 여수시와 나주시 등에서 유휴 교육연구 건축물이 많은 것으로 나타났다.

표 2-12 | 지역별 용도별 유휴(의심)공공건축물 현황

(단위 : 개, ㎡)

구분		전체		문화집회		사회복지		업무		교육연구		기타	
		동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적	동수	연면적
합계		2,885	3,633,658	198	178,305	284	136,401	307	605,599	847	2,025,555	1,249	687,797
대전	대덕구	51	124,523	3	4,504	17	16,549	4	2,240	23	94,808	4	6,422
	동구	65	238,503	2	1,613	17	6,687	10	72,127	28	152,768	8	5,308
	서구	99	327,758	7	10,579	27	9,929	17	29,255	37	242,980	11	35,016
	유성구	114	366,321	3	6,349	17	15,753	9	28,129	58	280,759	27	35,331
	중구	102	283,833	7	15,120	22	6,486	18	47,259	43	155,858	12	59,111
울산	남구	85	214,254	3	4,302	23	10,186	18	75,686	34	103,730	7	20,350
	동구	54	90,198	-	-	20	13,741	3	3,620	21	64,541	10	8,296
	북구	86	226,927	3	5,366	12	1,966	7	24,919	57	185,528	7	9,148
	울주군	148	201,400	4	5,886	28	10,965	5	14,113	81	158,039	30	12,396
	중구	81	128,807	9	33,431	21	3,667	7	18,674	32	63,650	12	9,385
강원	동해시	51	56,325	1	1,666	3	4,876	14	17,174	5	2,390	28	30,219
	삼척시	74	101,039	2	5,560	2	344	15	16,696	43	73,631	12	4,808
	태백시	29	20,351	1	195	7	7,075	6	5,717	1	48	14	7,315
충남	공주시	41	26,265	5	4,264	5	2,548	6	10,213	1	1,496	24	7,744
	논산시	74	63,246	6	6,200	5	1,712	3	5,515	23	33,563	37	16,255
	보령시	41	40,184	2	6,412	3	5,247	8	7,383	7	6,551	21	14,591
전북	김제시	224	74,757	8	3,427	5	901	8	4,758	23	14,186	180	51,484
	남원시	174	118,341	4	8,621	5	999	15	15,246	17	29,517	133	63,957
	익산시	302	149,230	1	1,224	3	237	23	42,620	21	21,907	254	83,242
	정읍시	46	40,120	1	1,354	9	1,947	7	3,967	8	22,866	21	9,986
전남	나주시	223	135,189	79	14,960	2	71	19	20,271	60	45,963	63	53,925
	여수시	126	207,776	1	144	8	6,769	11	21,514	65	168,172	41	11,178
경북	경주시	174	99,174	4	17,403	7	1,349	18	23,035	39	20,307	106	37,079
	문경시	67	38,680	17	6,716	1	372	7	15,827	6	2,535	36	13,230
	상주시	62	22,515	-	-	-	-	2	3,337	40	10,608	20	8,571
	안동시	120	93,482	11	9,242	14	5,679	7	21,289	43	34,478	45	22,795
경남	밀양시	73	57,482	11	3,136	1	347	24	23,538	7	11,834	30	18,627
	진주시	99	86,977	3	632	-	-	16	31,474	24	22,841	56	32,030

자료: 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템(http://open.eais.go.kr/)을 활용하여 저자 작성

주1: 기타(활용가능): 공공용시설,군사및교정시설,운수시설,운동시설,동식물관련시설,수련시설,방송통신시설,의료시설,자동차관련시설,종교시설

주2: 기타(활용불가능): 묘지관련시설,분뇨쓰레기처리시설,발전시설,위험물저장및처리시설

(4) 인구증감과 유휴(의심)건축물의 공간관계

지역별 인구증감(05-16[1])년)과 유휴건축물과의 상관성 분석을 실시하였다. 일반적으로 인구가 감소하면 유휴(의심)건축물이 증가할 것으로 예상하여 지역별 인구증감과 유휴건축물수에 대하 상관분석을 실시하였다.

상관분석 결과 90% 유의수준 내에서 인구감소와 상관성이 높게 나타난 것은 주거동수와 연면적, 상업 동수, 생산동수, 기타 동수로 나타났다. 이들은 인구와 (-)의 상관을 갖는 것으로 인구가 감소할수록 유휴(의심)건축물수가 많은 것으로 분석되었다.

표 2-13 | 인구천명당 변화와 유휴(의심)건축물 상관분석 결과

건축물 동수			건축물 연면적		
구분	Pearson 상관계수	유의수준(양쪽)	구분	Pearson 상관계수	유의수준(양쪽)
전체	-.566**	.009	전체	-.288	.218
주거	-.448*	.048	주거	-.525*	.017
상업	-.540*	.014	상업	-.255	.277
업무	-.326	.160	업무	.008	.973
생산	-.471*	.036	생산	-.264	.261
교육연구	-.200	.397	교육연구	.094	.694
문화집회	-.132	.580	문화집회	-.189	.426
복지	-.164	.489	복지	-.108	.650
기타	-.570*	.021	기타	-3.99	.081

자료: 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템(http://open.eais.go.kr/)을 활용하여 저자 작성

전체적으로 인구가 감소할수록 유휴(의심)공공건축물이 증가할 것으로 예상한 결과와 다소 다른 결과가 나타난 것은 지역별 인구와 가구수 변화에서 보는 바와 같이 인구가 감소해도 1인가구 등의 증가로 가구수는 오히려 증가하는 경향을 보이고 있다.

즉, 가구수 증가에 따라 이를 지원하기 위한 공공서비스 수요가 꾸준히 발생하며, 공공서비스 자체가 일반 시장재와는 다르게 수요에 비탄력적인 면을 갖고 있어 인구감소와의 상관성이 높은 용도가 제한적으로 나타난 것으로 판단된다.

1) 통계청(http://kostat.go.kr/) 집계구 자료를 활용하였으며, 집계구 자료의 최근 자료는 2016년 임

표 2-14 | 지역별 인구와 가구수 변화

(단위 : 인, 가구)

구분	16년인구	인구변화	가구수변화
대전 대덕	188,954	- 29,129	1,802
대전 서구	481,166	- 19,862	19,933
경북 경주	247,608	- 14,815	8,282
전북 익산	292,738	- 10,414	11,967
강원 태백	44,652	- 9,656	- 310
대전 중구	241,878	- 9,444	9,573
전북 김제	79,752	- 9,091	426
충남 공주	109,505	- 8,798	1,927
전북 정읍	106,046	- 7,473	1,477
전남 여수	265,466	- 7,311	13,224
경북 상주	97,347	- 6,529	295
전북 남원	78,068	- 6,365	262
울산 남구	326,286	- 5,560	14,431
울산 동구	169,062	- 4,401	7,970
충남 논산	118,172	- 4,374	3,671
강원 동해	87,490	- 3,904	2,557
경남 밀양	100,031	- 3,782	3,134
경북 안동	164,345	- 2,514	5,690
경북 문경	69,409	- 120	2,256
강원 삼척	67,621	707	2,620
충남 보령	97,262	1,613	5,328
울산 중구	230,468	8,278	13,889
대전 동구	236,432	8,320	17,351
전남 나주	94,402	8,963	6,961
경남 진주	343,119	12,491	20,494
울산 울주	208,751	47,161	24,441
울산 북구	186,456	47,350	22,084
대전 유성	348,425	130,460	58,369

자료 : 국가통계포털(http://kosis.kr/) 인구 Data

시가화용지 변화(95~16년)와 유휴(의심)건축물과의 상관성 분석결과 거의 모든 시설의 95% 수준 내에서 시가화용지 증가와 상관성이 높게 나타났다. 시가화용지가 증가하면 도시내 유휴(의심)건축물이 증가하는 것으로 나타났다.

표 2-15 | 시가화용지 변화와 유휴(의심)건축물 상관분석 결과

건축물 동수			건축물 연면적		
구분	Pearson 상관계수	유의수준(양쪽)	구분	Pearson 상관계수	유의수준(양쪽)
전체	.756**	.000	전체	.592**	.006
주거	.607**	.005	주거	.734**	.000
상업	.716**	.000	상업	.647**	.002
업무	.498*	.026	업무	.586**	.007
생산	.581**	.007	생산	.573**	.008
교육연구	.772**	.000	교육연구	.594**	.006
문화집회	.119	.627	문화집회	.648**	.003
복지	649*	.004	복지	.573*	.013
기타	.087	.716	기타	.236	.316

자료: 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템(http://open.eais.go.kr/)을 활용하여 저자 작성

도시쇠퇴지수와 유휴(의심)건축물의 상관분석 결과 생산시설의 건축물 연면적을 제외한 모든 시설이 상관성이 낮게 나타났다. 이는 도시쇠퇴가 유휴(의심)공공시설에 미치는 영향이 크지 않음을 시사하고 있다.

표 2-16 | 도시쇠퇴지수와 유휴(의심)건축물 상관분석 결과

건축물 동수			건축물 연면적		
구분	Pearson 상관계수	유의수준(양쪽)	구분	Pearson 상관계수	유의수준(양쪽)
전체	.300	.199	전체	.308	.187
주거	.223	.334	주거	.254	.280
상업	.105	.659	상업	.056	.814
업무	.172	.468	업무	.290	.215
생산	.296	.204	생산	.456*	.043
교육연구	.281	.230	교육연구	.003	.991
문화집회	.385	.093	문화집회	.074	.756
복지	.050	.835	복지	-.015	.950
기타	.302	.196	기타	.392	.087

자료: 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템(http://open.eais.go.kr/)을 활용하여 저자 작성

인구 감소지역과 증가지역을 구분하여 집단간 평균 비교(T-test)를 실시한 결과 95% 유의수준 범위에서 통계적으로 집단간의 평균이 상이하게 나타난 것은 상업연면적과 교육연구 건축물수로 나타났다.

표 2-17 | 인구증가 도시와 감소도시간의 용도별 유휴(의심)건축물 평균비교

		Levene의 등분산 검정		평균 등식에 대한 T 검정						
		F	유의 수준	t	df	유의 수준 (양쪽)	평균 차이	표준 오류 편차	차이의 95% 신뢰구간	
									하한	상한
전체 동수	등분산 가정	.059	.809	.226	26	.823	19.6608	86.8832	-158.9301	198.2518
	등분산 가정않음			.224	15.346	.826	19.6608	87.9108	-167.3488	206.6704
전체 연면적	등분산 가정	.069	.795	1.787	26	.086	75587.0414	42298.5860	-11358.9472	162533.0301
	등분산 가정않음			1.666	13.398	.119	75587.0414	45360.9713	-22114.0082	173288.0911
주거 동수	등분산 가정	.255	.618	.013	26	.990	.6316	48.2934	-98.6369	99.9001
	등분산 가정않음			.013	14.491	.990	.6316	50.0450	-106.3641	107.6273
주거 연면적	등분산 가정	.002	.962	-.145	26	.886	-441.7142	3038.4878	-6687.4154	5803.9870
	등분산 가정않음			-.147	16.264	.885	-441.7142	3003.4807	-6800.4136	5916.9853
상업 동수	등분산 가정	.275	.604	.541	26	.593	9.8012	18.1272	-27.4598	47.0621
	등분산 가정않음			.526	14.768	.607	9.8012	18.6352	-29.9733	49.5756
상업 연면적	등분산 가정	.230	.635	3.045	26	.005	13741.4360	4512.8033	4465.2359	23017.6360
	등분산 가정않음			2.709	12.134	.019	13741.4360	5071.7819	2704.5245	24778.3474
업무 동수	등분산 가정	3.314	.080	-.169	26	.867	-.4386	2.5981	-5.7790	4.9018
	등분산 가정않음			-.193	22.176	.849	-.4386	2.2745	-5.1535	4.2763
업무 연면적	등분산 가정	.078	.783	.842	26	.407	6407.4737	7610.2035	-9235.5236	22050.4711
	등분산 가정않음			.842	15.818	.412	6407.4737	7606.4060	-9732.4673	22547.4148
생산 동수	등분산 가정	3.974	.057	.660	25	.515	4.1667	6.3150	-8.8393	17.1726
	등분산 가정않음			.539	10.258	.601	4.1667	7.7241	-12.9854	21.3187
생산 연면적	등분산 가정	.657	.425	-.614	25	.545	-1944.1400	3167.2887	-8467.2932	4579.0132
	등분산 가정않음			-.642	18.173	.529	-1944.1400	3027.0575	-8299.4045	4411.1245
교육연구 동수	등분산 가정	1.055	.314	2.471	26	.020	19.2807	7.8026	3.2422	35.3192
	등분산 가정않음			2.244	12.652	.043	19.2807	8.5928	.6650	37.8964
교육연구 연면적	등분산 가정	1.699	.204	1.810	26	.082	55453.0393	30632.5062	-7512.9790	118419.0576
	등분산 가정않음			1.637	12.549	.126	55453.0393	33866.7652	-17979.9086	128885.9872
문화집회 동수	등분산 가정	5.740	.025	1.054	24	.302	6.5359	6.1988	-6.2577	19.3296
	등분산 가정않음			.770	8.268	.463	6.5359	8.4903	-12.9327	26.0046
문화집회 연면적	등분산 가정	2.162	.154	1.073	24	.294	3141.7181	2927.9309	-2901.2342	9184.6705
	등분산 가정않음			.882	10.183	.398	3141.7181	3560.3921	-4772.0373	11055.4736
복지 동수	등분산 가정	.350	.560	.714	24	.482	2.6389	3.6934	-4.9840	10.2618
	등분산 가정않음			.668	11.661	.517	2.6389	3.9504	-5.9961	11.2739
복지 연면적	등분산 가정	.027	.871	.229	24	.821	492.9857	2154.9401	-3954.5921	4940.5636
	등분산 가정않음			.219	12.281	.830	492.9857	2248.6088	-4393.9162	5379.8877

자료: 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템(http://open.eais.go.kr/)을 활용하여 저자 작성

집계구를 기준으로 인구감소 집계구와 인구증가 집계구의 집단간 건축물수의 평균 비교(T-test)를 실시한 결과 95% 유의수준 범위에서 통계적으로 집단간의 평균이 상이하게 나타난 것은 주거 건축물수, 상업 건축물수, 활용가능 공공건축물로 나타났다.

표 2-18 | 인구증와 감소 집계구간의 용도별 유휴(의심)건축물 동수 평균비교

		Levene의 등분산 검정		평균 등식에 대한 T 검정						
		F	유의수준	t	df	유의수준(양쪽)	평균 차이	표준오류편차	차이의 95% 신뢰구간 하한	차이의 95% 신뢰구간 상한
인구변화	등분산 가정	2280.387	0.000	-125.772	10586	0.000	-439.2353	3.4923	-446.0809	-432.3897
	등분산 가정않음			-102.576	4275.867	0.000	-439.2353	4.2820	-447.6303	-430.8403
전체동수	등분산 가정	129.224	.000	7.677	10586	.000	0.6199	0.0807	0.4616	0.7782
	등분산 가정않음			9.136	9883.781	.000	0.6199	0.0679	0.4869	0.7529
주거	등분산 가정	168.955	.000	7.605	10586	.000	0.3453	0.0454	0.2563	0.4343
	등분산 가정않음			8.703	9120.487	.000	0.3453	0.0397	0.2675	0.4231
상업	등분산 가정	59.444	.000	4.398	10586	.000	0.0937	0.0213	0.0519	0.1354
	등분산 가정않음			4.476	6796.709	.000	0.0937	0.0209	0.0526	0.1347
업무	등분산 가정	.307	.579	-.281	10586	.779	-0.0016	0.0057	-0.0129	0.0096
	등분산 가정않음			-.274	6101.899	.784	-0.0016	0.0059	-0.0132	0.0099
생산	등분산 가정	96.195	.000	4.972	10586	.000	0.0416	0.0084	0.0252	0.0580
	등분산 가정않음			5.954	9992.810	.000	0.0416	0.0070	0.0279	0.0553
교육연구	등분산 가정	2.175	.140	.748	10586	.455	0.0085	0.0114	-0.0138	0.0308
	등분산 가정않음			.756	6683.055	.450	0.0085	0.0113	-0.0136	0.0306
문화집회	등분산 가정	3.875	.049	.990	10586	.322	0.0164	0.0166	-0.0161	0.0489
	등분산 가정않음			1.426	8043.254	.154	0.0164	0.0115	-0.0062	0.0390
사회복지	등분산 가정	5.418	.020	1.187	10586	.235	0.0050	0.0042	-0.0032	0.0132
	등분산 가정않음			1.148	6007.832	.251	0.0050	0.0043	-0.0035	0.0135
활용가능	등분산 가정	33.048	.000	3.009	10586	.003	0.1007	0.0335	0.0351	0.1663
	등분산 가정않음			4.250	8706.609	.000	0.1007	0.0237	0.0543	0.1472
활용불가	등분산 가정	7.710	.006	1.405	10586	.160	0.0103	0.0073	-0.0041	0.0246
	등분산 가정않음			1.344	5857.486	.179	0.0103	0.0076	-0.0047	0.0253

자료: 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템(http://open.eais.go.kr/)을 활용하여 저자 작성

기타(활용가능): 공공용시설,군사및교정시설,운수시설,운동시설,동식물관련시설,수련시설,방송통신시설,의료시설,자동차관련시설,종교시설

기타(활용불가능): 묘지관련시설,분뇨쓰레기처리시설,발전시설,위험물저장및처리시설

집계구를 기준으로 인구감소 집계구와 인구증가 집계구의 집단간 건축연면적의 평균 비교(T-test)를 실시한 결과 95% 유의수준 범위에서 통계적으로 집단간의 평균이 상이하게 나타난 것은 주거 연면적, 교육연구 연면적으로 나타났다.

표 2-19 | 인구증와 감소 집계구간의 용도별 유휴(유휴)건축물 연면적 평균비교

		Levene의 등분산 검정		평균 등식에 대한 T 검정						
		F	유의수준	t	df	유의수준(양쪽)	평균 차이	표준 오류 편차	차이의 95% 신뢰구간	
									하한	상한
인구 변화	등분산 가정	2280.387	0.000	-125.772	10586	0.000	-439.2353	3.4923	-446.0809	-432.3897
	등분산 가정않음	·	·	-102.576	4275.867	0.000	-439.2353	4.2820	-447.6303	-430.8403
전체 연면적	등분산 가정	14.258	.000	-1.398	10586	.162	-72.1568	51.6296	-173.3605	29.0469
	등분산 가정않음	·	·	-1.259	5135.843	.208	-72.1568	57.3162	-184.5211	40.2074
주거	등분산 가정	56.054	.000	4.584	10586	.000	21.4095	4.6704	12.2546	30.5644
	등분산 가정않음	·	·	4.517	6274.541	.000	21.4095	4.7402	12.1170	30.7020
상업	등분산 가정	.351	.553	.500	10586	.617	6.3533	12.7183	-18.5770	31.2836
	등분산 가정않음	·	·	.469	5622.887	.639	6.3533	13.5332	-20.1770	32.8835
업무	등분산 가정	11.856	.001	-1.737	10586	.082	-26.3739	15.1870	-56.1434	3.3955
	등분산 가정않음	·	·	-1.599	5373.890	.110	-26.3739	16.4989	-58.7184	5.9705
생산	등분산 가정	9.700	.002	1.643	10586	.100	12.9982	7.9098	-2.5066	28.5029
	등분산 가정않음	·	·	1.628	6358.456	.104	12.9982	7.9840	-2.6533	28.6496
교육 연구	등분산 가정	36.616	.000	-3.032	10586	.002	-105.3808	34.7616	-173.5201	-37.2415
	등분산 가정않음	·	·	-2.528	4439.844	.012	-105.3808	41.6838	-187.1018	-23.6598
문화 집회	등분산 가정	.119	.730	-.169	10586	.866	-1.5663	9.2567	-19.7112	16.5785
	등분산 가정않음	·	·	-.140	4399.081	.888	-1.5663	11.1596	-23.4448	20.3121
사회 복지	등분산 가정	.231	.631	.265	10586	.791	1.0335	3.9061	-6.6231	8.6901
	등분산 가정않음	·	·	.279	7406.227	.781	1.0335	3.7103	-6.2397	8.3067
활용 가능	등분산 가정	6.311	.012	1.341	10586	.180	26.5674	19.8044	-12.2529	65.3876
	등분산 가정않음	·	·	1.633	10240.008	.103	26.5674	16.2698	-5.3247	58.4594
활용 불가	등분산 가정	1.753	.186	-.658	10586	.510	-7.1975	10.9338	-28.6299	14.2349
	등분산 가정않음	·	·	-.463	3473.705	.644	-7.1975	15.5560	-37.6973	23.3023

자료: 국가공간정보포털(http://www.nsdi.go.kr/) GIS건물통합정보와 한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템(http://open.eais.go.kr/)을 활용하여 저자 작성
기타(활용가능): 공공용시설,군사및교정시설,운수시설,운동시설,동식물관련시설,수련시설,방송통신시설,의료시설,자동차관련시설,종교시설
기타(활용불가능): 묘지관련시설,분뇨쓰레기처리시설,발전시설,위험물저장및처리시설

인구증감과 유휴시설수의 상관분석 및 T-test 결과 교육연구와 복지관련 건축물이 (-)의 상관성이 높은 것으로 나타났으며, 인구증가 지역과 인구감소 지역의 유휴(의심)건축물 수 또는 연면적이 용도는 다소 상이하게 나타났지만 평균의 차이가 있는 것으로 나타났다.

5) 소결

(1) 인구구조변화, 도시쇠퇴, 시가화용지 확대로 인한 유휴공공시설 발생

현황분석과 상관분석을 통해 유휴공공시설의 발생원인은 인구구조변화, 도시쇠퇴 그리고 시가화용지 확대로 밝혀졌다. 공간적으로도 유휴(의심)건축물은 구도심 및 구시가지에서 집중적으로 발생하는 패턴을 보이고 있다. 이는 대도시와 중소도시까지 광범위하게 해당된다. 이러한 패턴이 나타나는 도시들은 대부분 신시가지 개발을 경험한 도시들이다. 유휴주거시설 발생의 경우 인구감소와 상관관계를 보이고 있는데, 이는 신시가지로 인한 인구이동 이유와 기존 시가지 내 노후화된 단독주택에 대한 선호 하락, 인구구조의 변화 등 하나의 원인이 아닌 복합적인 이유로 설명이 된다. 하지만 유휴공공시설의 발생원이 인구구조변화 또는 도시쇠퇴와 더불어 신사가지 개발에 의한 외연적이고 정책적인 원인이 크다고 설명할 수 있다. 도시쇠퇴 또한 공공시설에 미치는 영향이 적은 것으로 나타났다. 인구가 감소하고 도시가 쇠퇴한다고 주민들의 기본적인 도시 서비스를 제공하는 공공시설이 유휴시설로 변질되기 보다는 신시가지 개발로 기능이 이전한 후 빠르게 새 옷으로 갈아입지 못해 발생할 가능성이 크다.

(2) 소규모 유휴공공시설의 활용가치 저하

유휴공공시설 현황분석 결과 2㎡ 미만의 소규모 필지가 거의 대부분을 차지하고 있었다. 유휴공공시설 중 미사용되는 국공유지의 경우도 나대지 등 소규모의 자투리 토지가 도시지역에 산발적으로 분포되어 있다. 이와 같은 소규모 토지와 건축물은 활용가치가 낮아 실제 개발이나 민간유치가 불가능하고 주민 및 지역이 필요한 NEEDS를 충족시킬 수 없다.

지역발전을 위해 유휴공공시설을 미래의 성장동력의 창출 등 혁신거점으로 활용하고 수익성과 함께 공익성도 확보하기 위해서는 어느정도의 규모가 있어야 효과적이다. 소규모 토지 또는 건축물 단위의 유휴공공시설(국공유지 포함)을 효율적으로 활용하

기 위해서는 차별화된 전략으로 매각·교환을 통해 단지규모의 사업으로 확대하는 방식 또는 복합화를 통해 토지를 최대한 효율적으로 활용하는 전략이 필요하다.

(3) 유휴공공시설별 차별화된 대응방안 필요

유휴공공시설은 도시 규모, 인구변화, 쇠퇴정도 등 지역특성마다 발생하는 개수와 연면적이 달라지며, 시설마다 서로 다른 발생양상을 보이고 있다. 소규모 단위로 도심이나 기존시가지에 군집으로 발생하는 시설이 있는 반면 , 대규모 단위로 도시외각에 입지한 시설도 있다. 이처럼 각자의 특성을 가진 유휴공공시설을 획일적으로 활용하기보다는 차별화된 전략으로 대응책 마련할 필요가 있다. 특히 도시나 생활권이 가지고 있는 여건과 혁신역량 주민들의 성향 등을 고려한 지역중심의 유휴공공시설 활용이 필수적이다. 대부분의 하향식 방식으로 추진되는 유휴공공시설 활용은 지역 문제 해결과 주민의 NEEDS를 충족시키지 못하는 한계를 가지고 있다. 유휴공공시설을 지역의 혁신자원과 연계하여 지역의 부가가치를 높이고 지역이 당면하고 있는 이슈를 해결하는 등 포용정책을 지원할 필요가 있다. 또한 주민의 삶의 질을 높이고 지역의 NEEDS를 즉각적으로 충족시키기 위해 유휴공공시설을 유연하고 포용적으로 활용할 수 있도록 제도개선이 필요하다.

3. 관련 법·제도 현황

1) 유휴공공시설 활용 관련 법률

유휴공공시설을 활용하는데 있어 관련 법제도는 「국유재산법」, 「국유재산특례제한법」 등 국·공유지 관련 법률, 폐교를 활용하는 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」, 폐철도 부지를 활용하는 「철도산업발전기본법」, 도시재생과 관련된 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생특별법) 등이 있다.

(1) 국유재산법

활용이 가능한 유휴공공시설은 국·공유재산이 가장 많으며 대부분의 대규모 토지가 국유재산에 해당된다. 「국유재산법」은 이러한 국유재산의 적정한 보호와 효율적인 관리·처분을 목적으로 하고 있다. 「국유재산법」에서는 국유재산의 관리·처분에 있어 국가전체의 이익에 부합되도록 해야 하며, 공용가치와 활용가치를 고려하여 취득과 처분이 균형을 이루도록 해야 함을 명시하고 있다.

표 2-20 | 국유재산의 구분과 종류

구분	종류	임대방법	영구시설물축조	시효취득	처분	분쟁
행정재산	• 공용재산(청사, 관사, 학교 등) • 공공용재산(철도, 도로, 하천 등) • 기업용재산(우편, 우체국예금, 양곡관리, 조달사업 등) • 보존용재산(문화재, 사적지 등)	사용허가	불가 (기부채납 등 제외)	불가	불가	행정소송
일반재산	• 행정재산 외의 모든 국유재산	대부	가능	가능	가능	민사소송

자료 : 이희연 외(2017). p.349 내용을 재정리

(2) 국유재산특례제한법

「국유재산특례제한법」은 국유재산 사용료 감면 등 국유재산 특례와 그 제한에 관한 사항을 규정하며, 국유재산특례의 적용 범위와 제한, 심사 등에 관한 내용을 포함하고 있다. '국유재산특례'란 국유재산의 국유재산법을 따르지 않는 사용료 감면, 사용허가, 대부 또는 양여 등을 의미하는데, 이러한 국유재산특례는 공익성, 목적의 명확성, 예산의 타당성, 존속기간 등을 심사받아 신설할 수 있다.

(3) 공유재산 및 물품관리법

국공유재산 유휴공공시설 중에서 가장 많은 비율을 차지하고 있으며, 도심지 인근에 위치하여 가장 높은 입지적 잠재력을 보유하고 있는 것이 공유재산이다. 「공유재산 및 물품관리법」은 공유재산 및 물품을 보호하고 그 취득·유지·보전 및 운용과 처분의 적정을 도모하는 것을 목적으로 하며, 공유재산에 대한 관리 주체와 관리·처분·사용에 관한 원칙 등을 다루고 있다. 「공유재산 및 물품관리법」에 따르면 지방자치단체의 장은 일반재산의 효율적인 관리·처분을 위하여 해당 재산의 관리·처분에 관한 사무를 위탁할 수 있다. 수탁기관은 위탁받은 일반재산을 개발하고 발생하는 수익을 지방자치단체에 낼 수 있는데, 위탁재산의 개발은 분양형 개발, 임대형 개발, 혼합형 개발로 구분된다.

(4) 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법

이 특별법은 학생 수 감소 및 소규모 학교 통폐합으로 인해 폐교가 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 폐교 재산의 효율적 활용을 제도적으로 뒷받침하기 위해 제정되었다. 폐교를 교육용 시설, 사회복지시설, 소득증대 시설 등의 건전한 용도로 활용하도록 촉진하고 평생교육 및 복지 기회를 확충하고 소득증진을 통하여 지역사회 발전에 기여함을 목적으로 하고 있다.

(5) 철도 유휴부지 활용 관련 법

철도자산 활용의 근거법은 「국유재산법」과 「철도산업발전기본법」으로, 철도자산 중 시설자산(선로, 터널, 교량 등 기반시설)은 국유재산으로 관리되어 처분하거나 개발하는 등 공법상의 제한을 받는다. 운영자산(역사, 차량, 차량정비시설 등)은 한국철도공사(코레일) 소유자산으로 처분 및 개발 등에 제한이 없어 다양한 수익사업이 가능하다.

표 2-21 | 철도자산의 분류

구분	분류기준	관리주체
시설 자산	• SOC로서 공공성이 있는 기반시설과 이와 관련된 토지와 권리(터널, 선로 등) • 기반시설 건설, 관리업무와 직접적으로 관련된 건물 등의 부대자산 • 철도교통 관제시설 및 관련 기반시설의 유지 및 관리 관련 자산	한국철도 시설공단
운영 자산	• 영업활동을 목적으로 한 운영시설 • 운영시설과 직접적으로 관련된 업무용 건물, 토지, 권리	한국철도 공사
기타 자산	• 시설자산 또는 운영자산으로 분류되지 않은 자산(일반자산)	

자료 : 이희연 외(2017) p67-70 자료를 활용해 재작성

(6) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생특별법)

「도시재생특별법」에서는 도시재생의 목적과 정의, 도시재생활성화지역 내에서 추진하는 도시재생사업에 대한 지원 등을 명시하고 있다. 도시재생사업의 지원에 관해서는 국·공유재산의 활용 범위와 관련 법령을 제시하여 참고할 수 있도록 하고 있으며, 도시재생의 활성화를 위한 조세감면, 규제완화 등의 내용과 기준 법령을 담고 있다.

표 2-22 | 유휴공공시설 활용 관련 법률 현황

구분		소관부처	소관과	관련법
국·공유지	국유지	기재부	국유재산정책과	국유재산법
			국유재산조정과	국유재산특례제한법
	공유지	행자부	회계제도과	공유재산 및 물품관리법
공공시설	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
	교통시설	국토부	철도운영과	철도 유휴부지 활용지침
	공공시설	국토부	공공기관 지방이전 추진단	공공기관 지방이전에 따른 혁신도시건설 및 지원에 관한 특별법
		국토부	지역정책과	도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법
	교육시설	교육부	지방교육재정과	폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법
지역발전	도시재생	국토부	도시재생과	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법
	도시계획	국토부	도시정책과	국토의 계획 및 이용에 관한 법률
	도시개발	국토부	도시경제과	도시개발법
	지역발전	산업통상자원부	지역경제총괄과	국가균형발전특별법
		기획재정부	지역예산과	
	수도권정비	국토부	수도권정책과	수도권정비계획법

자료 : 박소영 외(2016) p48 자료를 활용해 재작성

2) 유휴공공시설 활용 관련 정책 동향

최근 이전적지, 폐교, 빈집 등 도시내 유휴공간은 지역의 새로운 내생적 발전 공간으로 부상하고 있다. 이에 따라 중앙정부에서는 각 부처별로 다양한 유휴공간 활용 정책들을 추진 중이다. 특히 도시재생 차원에서서 해당 시설 또는 토지에 대한 규제 완화를 통해 유휴공간 활용의 활성화를 시도하고 있다.

(1) 지역발전위원회

정부는 2017년 7월 국정운영 5개년 계획에 따라 국가 균형발전의 중요성을 절실하게 인지하고 분권, 포용, 혁신의 가치를 기반으로 지속가능한 국가균형발정 패러다임으로의 전환을 위해 국가균형발전 비전과 전략을 수립한다(지역발전위원회, 2018).

이 중 유휴자산에 대하여 유휴공간 및 시설을 활용해 문화공간을 조성하는 등 특화된 재생을 유도하고 국유지는 전략적 신산업을 위한 입지로 활용하는 등 유휴자산의 활용성과 가치를 향상시키기 위한 정책을 제시하고 있다.

(2) 국토교통부

국토교통부는 유휴공간 및 이전적지의 활용도를 높이기 위해 이전적지의 매각방식을 매입자에게 유리하도록 다양화하고 조례제정을 통해 지구단위계획 최소면적을 조정할 수 있도록 하는 정책을 추진 중이며, 폐철도, 폐교, 빈집 등 유휴공간의 공적 활용방안을 모색하고 있다.

(3) 기획재정부

새 정부 경제정책방향에 따라 국유재산의 사회적 가치 제고 등 공익에 기여하는 정책방향을 설정하여 유휴·미활용 국유재산 발굴을 통해 개발 및 활용이 가능한 일반 재산을 추가확보하고 공간의 공익적 활용이 용이하도록 개발여건을 확대하고 있다. 유휴 국유재산 발굴을 통해 개발 또는 활용이 가능한 일반재산을 확보하고 공간의 공익적 활용이 용이하도록 개발여건을 확대한다는 내용을 담고 있다(기획재정부, 2017). 특히 노후 정부청사를 복합개발하여 주거복지에 일조하고자 선도사업지 8곳에 대해 구체적인 실행계획을 수립하려는 움직임을 보이고 있다. 또한 법개정을 통해 국유토지 개발사업을 추진함으로써 국유재산을 활용한 사회적 가치실현을 목표로 하고 있다.

(4) 국방부

국민편익과 지역개발을 위해 전국 경계초소, 사격장 등 군사시설을 철거하거나 반환하도록 추진하고 있다. 군부대로 인해 피해를 보는 국민들의 애로사항을 최소화하고 주변개발을 저해하는 사항을 적극적이고 선제적으로 개선하고, 지역주민과 상생하는 군사시설을 조성할 계획이다. 또한 군사시설 이전을 위한 기부대양여 사업을 개선함으로써 보다 투명하고 효율적인 군사이전 사업 추진을 위해 노력중이다.

표 2-23 | 이전적지 관련 보도자료 및 정부 보고서

구분	제목	내용
지역발전 위원회	문재인정부 국가균형발전 비전과 전략[1]	• 정부는 2017년 7월 국정운영 5개년 계획에 따라 국가 균형발전의 중요성을 절실하게 인지하고 분권, 포용, 혁신의 가치를 기반으로 지속가능한 국가균형발정 패러다임으로의 전환을 위해 국가균형발전 비전과 전략을 수립함 • 이중 유휴자산에 대하여 유휴공간 및 시설을 활용한 문화공간 조성 등을 통해 특화된 재생을 유도하고 국유지는 전략적 신산업을 위한 입지로 활용하는 등 유휴자산의 활용성과 가치를 향상시키기 위한 정책을 제시함
국토 교통부	대학교 기숙사·직장어린이집 용적률 완화[2]	• 국토계획법 시행령 개정안 입법을 예고 • 유휴지 및 이전적지 개발을 위한 지구단위 계획구역의 지정 가능 최소면적을 지자체가 조례를 통해 현재의 1만㎡에서 5천㎡ 이상의 면적으로 정할 수 있도록 지구단위계획구역의 지정과 관련하여 지자체의 위임이 확대됨
	페리·섬 투어 등 남해안 국제 관광 거점 육성안 확정[3]	• 정부는 거점중심으로 지자체 간 연계 협력을 유도하여 실행가능한 계획으로 전환하는 방안을 모색하였으며 남해안 8개 시군의 관광자원을 활용한 기본구상을 수립 • 빈집, 폐교, 유휴 산업시설 등 유휴시설의 재활용 방안 수립의 실행계획 수립상태
	아름다운 국토환경 구현을 위한 국가 조경정책 골격 마련[4]	• 조경서비스의 양적이고 질적인 확충을 위하여 조경지원센터를 지정해 도로와 폐철도 등의 유휴공간을 녹지로 조성하여 조경 산업의 기반을 마련하는 등 조경 진흥을 위한 정책 추진
	서초·강남 등에 있는 종전부동산 투자설명회 개최[5]	• 투자설명회 개최 이외에도 매입자에게 유리한 매각방식을 다양화하고 기존 입지 규제를 완화시키는 등 종전부동산이 용이하게 매각되도록 지원할 계획
기획 재정부	2021년 정부청사 위 공공임대주택 들어선다[6]	• 국유지를 활용한 '도심 노후청사 복합개발 선도사업 실행계획'을 마련 • 새정부 국유재산정책방향에 따라, '공공청사+청년 임대주택' 등으로 복합개발하기로 했던 선도사업지 8곳에 대해 구체적인 실행계획을 수립하기 위함
	사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향[7]	• 새정부 경제정책방향에 따라 국유재산을 공익에 기여하는 정책방향성 필요 • 저이용·유휴 국유재산 파악을 통해 개발과 활용 가능한 일반 재산을 추가적으로 확보 • 공간의 공익적 활용이 용이하도록 개발여건 확대
국방부	전국 미사용 군사시설 일제 정리·개선된다[8]	• 국민편익과 지역개발을 위해 전국 경계초소, 사격장 등 군사시설을 철거하거나 반환하도록 추진 • 군부대로 인해 피해를 보는 국민들의 애로사항을 최소화하고 주변개발을 저에하는 사항을 적극적이고 선제적으로 개선하고, 지역주민과 상생하는 군사시설을 조성할 계획

자료 : 각 부처 보도자료를 바탕으로 저자 작성

1) 지역발전위원회. 2018. 국가균형발전 비전과 전략. 지역발전위원회

2) 국토교통부. 2018.대학교 기숙사·직장어린이집 용적률 완화. 04월 01일. 보도자료

3) 국토교통부. 2017. 페리·섬 투어 등 남해안 국제 관광 거점 육성안 확정.11월 30일. 보도자료

3) 소결

(1) 도시 차원의 유휴공공시설 관리 제도 부재

현재 유휴공공시설 관련 법률들은 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품 관리법」을 기본으로 시설유형별로 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」, 「철도법」, 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 등 필요에 따라 별도의 개별법들로 난립되어 있다. 시설유형별로 제정된 개별법 체계는 제도 간 관리처분의 원칙과 기준이 상이 하나, 도시전체 차원에서 유휴공공시설을 체계적으로 관리할 수 있는 제도가 부재하다. 또한 중앙정부 및 지자체 모두 유휴공공시설의 현황을 재대로 파악하지 못하고 있어 종합적인 관리제도 및 체계 마련이 시급하다.

(2) 부처 간 국유지 정책과 국토·도시정책의 이원화

기획재정부는 국유재산을 공익 목적으로 활용하기 위해 국유재산의 지속적인 확보와 건축물로 한정되어 있던 국유재산의 활용을 토지까지 확대하고 있다. 국토교통부는 도시재생뉴딜의 성공적인 사업 추진을 위해 구역내 국·공유지의 활용을 촉진하고 있으나, 기획재정부의 국유재산 정책과 별도로 추진되고 있는 실정이다.

(3) 유휴공공시설 활용의 촉진을 위한 특례 부재

「외국인투자촉진법」, 「중소기업창업지원법」, 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」, 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 등과 같이 기업 또는 산업용도 등 다양한 용도에 대하여 특례를 적용할 수 있는 조건과 기준이 미비하다.

(4) 지역 차원에서의 차별화된 정책방향 설정 부족

근린 단위별로 유휴 공간 발생 요인 및 공간 활용 수요가 다르게 나타난다. 유휴공간

---

4) 국토교통부. 2017. 아름다운 국토환경 구현을 위한 국가 조경정책 골격 마련. 09월 12일. 보도자료
5) 국토교통부. 2017. 서초·강남 등에 있는 종전부동산 투자설명회 개최. 06월 08일. 보도자료
6) 기획재정부. 2018. 2021년 정부청사 위 공공임대주택 들어선다. 01월 31일. 보도자료
7) 기획재정부. 2017. 사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향. 08월 24일. 보도자료
8) 국방부. 2018 전국 미사용 군사시설 일제 정리·개선된다. 04월 16일. 보도자료

에 대한 관리와 활용 방안이 차별화되어야 함에도 불구하고 유휴공간의 발생 특성과 지역 수요에 대한 세심한 고려 없이 비슷한 사업들이 추진 중이다.

4. 활용 실태 조사

유휴공공시설의 활용 실태와 문제점 진단을 위해 유휴공공시설의 소유주체, 면적 등으로 구분하여 활용기능 위주의 대표 사례를 선정하여 조사를 실시하였다.

표 2-24 | 유휴공공시설의 활용관련 사례

국공유재산		공공시설	지역	부지명	면적(㎡)	소유주체	소유구분
행정재산	공용재산	공공행정	서울	도봉 면허시험장부지	67,000	경찰청(73%)	국유지
			대전	충남도청 이전적지	25,456	충청남도	공유지
			대전	충남경찰청사 이전적지	12,322	경찰청	국유지
			울산	해양경찰서	6,000	남구	국유지
			춘천	캠프페이지 이전적지	670,000	국방부→춘천시	공유지
			대구	경북도청 이전적지	174,000	경상북도	국유지
		교육시설(교육기관)	원주	원주여고 이전적지	29,660	강원도 교육청	국유지
			목포	청호중학교 이전적지	14,156	전라남도 교육청	공유지
			여수	전남대학교 여수국동캠퍼스	107,280	전남대	국유지
	공공용재산		광양	폐정수장 유휴부지	-	-	국·공유지
	기업용재산		서울	창동차량기지	180,000	서울메트로(99.1%)	공유지
			대구	서대구 복합화물 터미널	119.699	코레일, 대구시, 서구청	국·공유지
			인천	인천내항 8부두 곡물창고	13,200	인천항만공사	공유지
			울산	현대비포조선 장생포 공장	98,441	울산항만공사	공유지
			여수	구 KBS부지	-	KBS	국유지
			순천	농협창고 및 철도청 빈 건물	9,522	순천농협, 코레일	국유지
			순천	내일로 게스트하우스 및 빈 건물	8,479	코레일	국유지
			강릉	강릉역 주변 유휴부지	132,000	코레일	국유지
			포항	포항역 이전적지	66,150	코레일	국유지
일반재산	체육시설		부천	주차장 및 테니스장	32,000	부천시	공유지
			전주	전주종합경기장	115,696	전주시	공유지
	문화시설		서울	문화체육시설부지	60,000	서울시	공유지
	기타		서울	창동환승주차장	40,000	서울시	공유지
			광주	상무소각장	31,871	광주시	공유지
			청주	청주 연초제조창	53,133	청주시	공유지

자료 : 박소영 외(2016) p75-76 자료를 활용해 재작성

1) 지역혁신+포용 복합형 : 춘천 캠프페이지

(1) 사업개요

춘천 캠프 페이지는 한미연합 토지 관리계획에 따라 주한 미군기지의 이전이 결정되면서 발생된 유휴부지이다. 강원도 춘천시 근화동 170번지 일원에 위치하며, 면적 약 590,000㎡(대지 등) 규모이다. 춘천 도심내 최대 규모의 유휴공간으로 경춘선 복선전철의 춘천 역세권에 해당하는 등 좋은 입지 여건을 가지고 있다. 2007년 국방부가 부지를 인수한 후, 춘천시가 부지 매입을 위해 2012년부터 2016년까지 1,750억원의 토지대금을 5년간 분할 상환하여 소유권을 이전 받았다(박소영 외, 2016).

그림 2-10 | 춘천 캠프페이지 미군 반환기지 부지 및 주변현황

(좌) 자료: 박소영 외(2016) p.84
(우) 자료: 남형우 (2018) p.30

(2) 첫 번째 이슈 : 지방자치단체 장의 기호에 맞는 사업결정

2005년 춘천 G5프로젝트 개발계획 발표 이후 3차에 걸쳐서 계획이 수정되었다(남형우, 2018). 춘천 G5프로젝트 중 하나인 캠프페이지는 당시 시장의 의지로 파리 라빌레트 공원을 모방한 최초 계획(안)이 수립되었다. 건물의 유기적 연계가 특징인 라빌레트 공원을 모방한 계획(안)은 20억 이상의 운영관리비로 시민단체의 반발을 유발하며 유보되었다. 당시 시장의 요구로 2차 수정(안)이 센트럴 파크로 변모하였으며 운영 관리비는 7-8억으로 축소되었지만 결국 용도 폐기가 결정된다(남형우, 2018).

(3) 두 번째 이슈 : 주한미군 공여지 반환과 매입에 대한 개념 정립이 부재와 지자체의 역량 부족으로 경제적 손실이 발생

개발 목적에 따라 지자체 부담금이 달라지는 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원특별법」(이하 「미군공여구역법」)에 의해 춘천시는 애초 상업적인 활용계획(상업 52%, 공익 48%)으로 국방부에 부담금 1,700억을 지불하게 된다. 당시 「미군공여구역법」은 춘천 캠프페이지에 가장 먼저 적용되어 관련 사례가 없고, 정확한 법적 해석이 어려워 상업적인 용지로 팔고자 부담금을 지불하였으며 2008년 토지를 인수하여 연차적으로 갚아 2017년 6월 전액 상환하였다. 당시 부지를 대기업에 팔아 비용을 확보할 계획이었다. 시장이 바뀌면서 기존 상업용도에 대한 비판을 면하고자 시민공원으로 캠프페이지를 활용하겠다는 계획을 내세워, 다시 기존 토지 인수금이 의미가 없어진 상황이다.

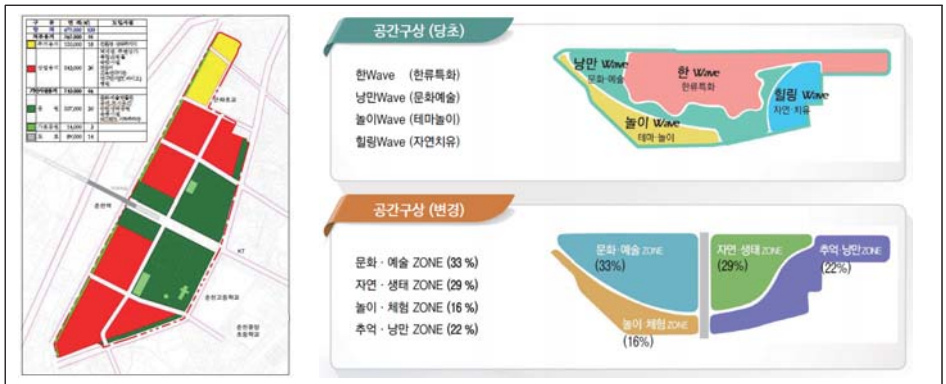
결국 춘천시는 토지매입비 회수 및 개선안 도출 방안으로 경제기반형 도시재생 뉴딜사업 공모를 고려중이다. 現시장은 캠프페이지의 기능을 공공성을 갖춘 공원으로 공약한 바 있다. 하지만 시민들은 캠프페이지 개발계획에 대해 관광공원과 공공공원으로 의견이 양분 된 상태이다. 공공공원으로 전환할 경우 당초 부지 매입시 주한미군 공여지 특별법 14조에 따라 지불한 금액에 대한 보상을 요구하였으며, 3가지 (안)에 대한 협의를 진행중이다. 첫 번째는 「미군공여구역법」에 따른 토지매입 비용의 반환이다. 공익적 사업으로 전환하여 공원을 조성하고 이에 대한 토지매입 비용 회수를 요구하는 것이다. 두 번째는 국비지원 확보 및 민간투자유치이다. 「도시공원및녹지등에관한법률」 등을 통해 캠프페이지 개발 계획안의 세부사업 및 시설에 대한 국비를 지원받고 민간유치를 통해 사업을 추진하는 방식이다. 마지막으로 도시재생 뉴딜사업을 통한 국비 확보 추진이다. 캠프페이지 개발사업을 도시재생 뉴딜사업으로 공모하여 국비를 지원받고 중간지원 조직을 구성하는 것이다. 관광 수요와 광역적 접근성, 시민들의 의견수렴 결과를 바탕으로 경제기반형 도시재생 뉴딜사업 공모를 고려중에 있다.

(3) 세 번째 이슈 : 캠프페이지 인근에 추진 중인 레고랜드 문제

레고랜드는 현재 문화재 발굴, 지급보증 2,000억에 대한 회수불가, 사업비 확보 등의 문제로 개발사업이 7년째 표류중이다(남형우, 2018). 강원도는 투자유치를 위해 행정절차를 무시한 계약을 체결하였으며, 민간은 이를 이용한 지급보증으로 2,000억 원 가량의 부당이익을 수취하였다(남형우, 2018). 강원도는 레고랜드 운영회사인 '멀린'과 영업이익 납부에 대한 조항이 없고 '레고랜드'에 대한 로얄티를 지불한다는 조항을 포함한 계약을 체결함으로써 계약기간동안 지속적인 손실이 발생하였다. 사업성 검토 결과, 토지에 대해 2,000억 적자를 확인하였으며, 회수하기 위해서는 현재 감정가로 금전적 손실을 각오하고 매입해야 하는 상황이다. 레고랜드 연계사업인 춘천대교(예산 : 858억 원)가 완공되었으나 무용지물로 전락하고 말았다.

이러한 문제들은 지자체 차원에서의 대규모 부지에 대한 활용방안 결정이 어렵기 때문이다. 지자체장의 변경에 따라 3차에 걸친 용역 결과 결국 용도 폐기가 결정되었으며, 2017년 완성된 4차 용역 결과보고서도 원점에서 재검토 될 예정이다(남형우, 2018). 현재 캠프페이지 뿐만 아니라, 레고랜드, 춘천시 신청사, 구도심 도시재생 사업과 연계되어 진퇴양난의 상황이다.

그림 2-11 | 최초의 기본계획(좌)과 변경(우)된 기본계획



[최초 기본계획] [2017년 기본계획(위), 2018년 기본계획 변경(아래)]

자료 : 남형우(2018) p.32, 40

2) 지역혁신+포용 복합형 : 캠코 매입 종전부동산

(1) 사업개요

노무현 정부의 국가균형발전 정책에 따라 수도권에서 지방으로 이전한 공공기관의 종전부동산 중 한국자산관리공사(이하 캠코)가 7개 부지를 매입하였다(국토교통부, 2015). 캠코가 매입한 7개의 종전부동산은 국토교통부장관이 활용계획을 수립(지자체 의견을 수렴하여 수도권정비계획위원회의 심의) 후 민간에게 다시 매각한다. 7개의 종전부동산은 서울 및 경기도에 위치하며, 대규모 부지에서부터 건물단위의 부동산까지 다양한 형태로 구분된다. 현재 안양시에 소지한 국립농산물품질관리원 외 3개 부지와 서울 마포구에 위치한 국세청주류면허지원센터는 민간에게 매각이 완료되어 개발이 이루어지고 있다.

국방대학교는 현재 예비타당성을 통과하여 도시개발계획 수립 후 민간에게 분양될 예정이며, 우정사업정보센터는 복잡한 이해관계, 국립농산물품질관리원은 사업시행자가 없어 현재 모두 유휴부지로 방치된 상태이다.

표 2-25 | 캠코 매입 종전부동산

기 관 명	소재지	용도지역	부지(㎡)	건물(㎡)	이전지
계 : 7개 기관			392,658	132,961	
국방대학교	고양시	녹지·GB	303,319	87,907	충남(논산)
우정사업정보센터	광진구	1·2종주거	29,026	19,538	전남
농식품공무원교육원	수원시	1종주거	40,399	13,935	광주·전남
국립농산물품질관리원	안양시	일반상업	6,612	2,709	경북
농림축산검역본부(식물검역부)			6,079	4,268	경북
국립종자원			5,424	1,826	경북
국세청주류면허지원센터	마포구	2종주거	1,799	2,778	제주

자료 : 국토교통부(2015) p4 재작성

(2) 7개 종전부동산의 활용계획 수립

국방대학교는 약 303,319㎡의 대규모 부지로 상암DMC와 덕은도시개발구역을 사이에 두고 있어 미디어 밸리를 주요도입기능으로 활용계획이 수립되었다. 기존 덕은도시개발구역은 국방대학교와 함께 주변 취락지가 포함되어 있었으나, 사업시행자인 LH가

국방대 부지를 매입하지 못하게 되면서 구역에서 제척되었다. 구역에서 제척된 국방대 부지는 캠코가 매입하여 활용계획을 수립하는 중, 고양시가 주변 취락지구를 포함한 활용계획 수립을 주장하면서 의견충돌이 발생하게 된다. 법률상 활용계획은 종전부동산 부지만을 대상으로 수립할 수 있기 때문에 주변 취락지를 포함해 달라는 지자체의 요구와 국방대 부지만을 대상으로 개발을 할 수 밖에 없는 캠코 사이에 의견 충돌은 당연한 결과였다. 결국 의견충돌은 사업지연으로 이어졌다.

서울 광진구에 위치한 우정사업정보센터는 면적 29,206㎡로 구의·자양재정비촉진계획 내 위치하고 있어 재정비촉진계획 내용을 준용한 도시관리계획 변경으로 활용계획을 수립하였다. 우정사업정보센터는 우수한 입지여건으로 매각의 가능성이 매우 컸으나, 인근 군부대 및 사유지와 함께 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따라 수립된 구의·자양 재정비촉진계획에서 존치정비구역으로 지정('09.6), 이를 재정비촉진구역으로 변경하는 재정비촉진계획 변경용역이 진행 중이었다. 캠코가 당초 개발사업을 추진하려고 하였으나, 서울시와 광진구에서 군부대를 대상지에서 이전하는 기부대양여사업이 선행되어야 개발을 허가 하겠다는 입장을 제시하게 된다. 결국 캠코는 사업지연이 예상되어 우정사업정보센터를 구의·자양재정비촉진계획 변경 내용을 준용하면서 재정비촉진계획 변경 수립을 통해 도시계획 시설 해제를 주요 내용으로 활용계획을 수립하게 된다. 하지만 리스크가 큰 사업인 만큼 사업시행자가 나타나지 않은 상태이다.

수원시에 위치한 농식품공무원교육원 부지는 면적 40,396㎡으로 당시 공공청사였던 도시계획시설을 해제하고 교육·의료·업무시설을 도입가능시설로 지정하여 활용계획을 수립하였다. 수원군사비행장으로 인한 소음영향권 및 높이제안 구역 내 위치하고 있고, 높은 가격으로 인해 아직 사업시행자가 나타나지 않은 상황이다. 또한 명확한 사업시행자와 개발계획이 없는 상황에서 수원시 도시계획시설 해제에 대한 명확한 근거가 없어, 활용계획 수립 3년 이후 시설 해제가 완료되었다.

안양시에 소지한 국립농산물품질관리원 외 3개 부지와 서울 마포구에 위치한 국세청 주류면허지원센터는 도시관리계획 변경 없이 현 상태 매각을 원칙으로 활용계획을 수립하여 현재 모두 민간에게 매각되어 개발이 진행중이다.

(3) 주요이슈 : 사업성과 공공성을 확보하기 위해 활용계획을 수립한 종전부동산은 현재 모두 유휴공간으로 방치

국방대학교는 2017년 이전을 완료하였으나, 종전부동산 개발은 개발계획 수립 수준에 있어 향후 몇 년간 유휴부지로 남아있어야 하는 실정이다.

서울 광진구 우정사업정보센터는 2013년 전남 나주로 이전하였으나, 활용계획 수립과, 군부대의 이전 문제, 서울시와 광진구와의 의견 차이 등으로 현재까지 특별한 활용 없이 방치되어 있다.

수원 농식품공무원교육원 역시 2013년 이전하였으나, 수원군사비행장으로 인한 개발규제 등으로 사업성이 없어 유휴공간으로 방치되고 있다.

3개 종전부동산 모두 우수한 입지여건과 복합개발이 가능한 규모를 가지고 있어 개발 또는 임시활용에 대한 수요가 있는 상황임에도 불구하고 현재 소유자인 캠코가 안정상의 문제와 국유재산법으로 적극적으로 대응하지 못하고 있다.

그림 2-12 | 캠코 매입 7개 종전부동산

[고양시 국방대학교] [광진구 우정사업정보센터] [수원 농식품공무원교육원]

[안양시 국립농산물품질관리원 외 3개 부지] [마포구 국세청주류면허지원센터]

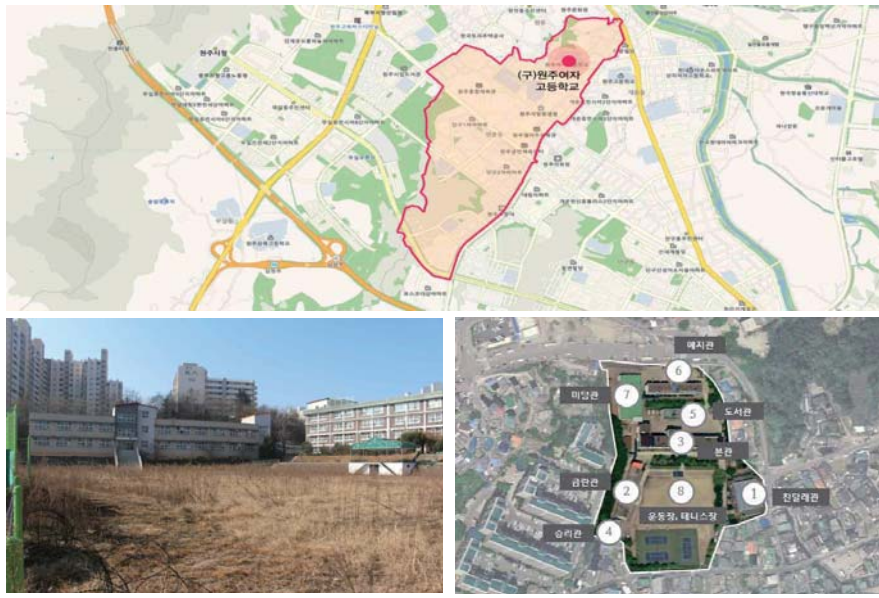
자료 : 국토교통부. 2015. 종전부동산 활용계획(2). p11, p49, p79, p97, p125

3) 포용적 활용 : (구)원주여자고등학교 종전부지

(1) 사업개요

원주여고는 2013년 7월 강원혁신도시로 이전함에 따라, 기존부지가 강원도 교육청 소유의 유휴부지로 남게 된다. 전체부지는 29,660㎡로 이 중 학교건물 면적은 11,256.64m²로 총 7동의 개별 건물로 구성되어 있다(박소영·이왕건, 2016). 이 부지는 이전 후 미활용방치에 따라 쓰레기 무단투기장, 청소년 탈선장소 등으로 악용되고, 주변경관훼손, 화재위험 등의 문제가 상존하여 주변상권이 붕괴하는 등 방치 문제가 발생 심각하였다(박소영·이왕건, 2016). 이에 따라 2014년 지방선거에서 도지사가 원주여고부지의 복합문화커뮤니티센터 조성 공약을 제시하면서 사업이 본격적으로 논의되기 시작한다.

그림 2-13 | 원주여고 이전적지 위치도와 시설전경



[원주여고 시설전경] [구 원주여고 시설]

자료 : 박소영·이왕건(2016), 101p

(2) 주요이슈 : 강원도의 토지 맞교환 추진에 따른 문제

원주교육지원청은 (구)원주여고 이전적지를 매각을 통해 청사 신축이전을 계획하였다. 그러나 강원도의 재정 절감으로 (구)원주여고 부지 매입이 무산되면서 (구)원주여고 부지와 강원도 소유 (구)종축장부지의 교환을 추진하게 된다. 도 교육청은 교육부의 초기 리모델링을 우선시하는 교육부 재정투자심사의 지침을 근거로 부지맞교환을 거부했으나, 원주시의 교육경비보조금 축소 통보로 인해 부지교환 합의를 결정하였다. 부지 맞교환을 위한 공유재산 관리계획에 관한 강원도의회는 심의에서 부지 맞교환에는 근본적으로 찬성하나, 감정가격 부적절 책정, 원주교육지원청 이전계획 미수립의 이유로 맞교환을 부결하게 되었고, 현재는 부지에 대한 사용권 확보가 되지 않으면서 사업진행도 더 이상 되고 있지 않은 상황으로 유휴부지로 방치되어 있다(박소영·이왕건, 2016).

4) 포용적 활용 : 친환경영농지원센터 '에코 팜'

(1) 사업개요

2008년 3월 1일로 폐교된 죽장초등학교 죽북분교는 포항시 북구 죽장면 합덕리에 위치하고 있고 부지면적은 약 17,017㎡이다. ㈜포스코가 임차하여 임지원의 여가 및 자기계발, 귀농을 원하는 퇴직자들의 농촌사회 정착을 위한 평생학습 구현을 목적으로 유기농영농체험센터를 건립하였다.

(2) 운영현황

㈜포스코가 폐교 부지를 임차, 리모델링하여 2011년 4월 개관하였으며 16,891㎡의 대지 위에 사무실, 강의실, 샤워장, 숙소, 식당, 분재실, 표고버섯 재배사, 휴게실, 배구장, 족구장, 탁구장, 실습용 농장, 비닐하우스 등을 건설하였다. 교육프로그램을 다양화하여 연중 수강이 가능하도록 영농교육 과정을 운영하고 있으며, 교육일정이 없

는 주말에는 재직자들의 워크샵, 조직 활성화 활동을 지원하기 위해 강의실, 식당, 운동시설 등 편의시설 사용을 개방하고 있다. 2015년 교육과정에는 구들시공, 전원생활, 기정원예, 산채약초, 소목공예, 한옥 목수, 블로그 운영, 과수원 조성 9개 과정이 있고, 무료로 셔틀버스를 운영하여 교육생들의 이동 편의를 지원하고 있다.

(3) 추진경과 및 성과

에코팜은 2013년 9월 농림축산식품부로부터 우수 귀농교육기관으로 인증 받았다. 국내·외의 많은 기업들이 퇴직을 앞둔 직원들을 위해 은퇴설계를 위한 다양한 프로그램을 마련하는 것이 트렌드가 되고 있는 만큼 에코팜은 국내의 많은 기업들에게 모범사례로 주목 받고 있다.

표 2-26 | 에코팜 시설개요

시설	규모	
강의장	126㎡(40명 수용)	
실습장	노지 2,642 ㎡, 비닐하우스 230 ㎡(2동)	
숙소	7인실 4개(교육생 합숙용)	
식당	100㎡ (40명 수용)	
편의시설	족구장, 탁구장, 풋살구장, 샤워장	
다목적실	농업용 도서 및 잡지 비치	
교육장비	빔프로젝트, 노트북, 음향시설	
실습장비	관리기, 농약살포기, 예취기, 한옥목수 및 구들시공용 공구	

자료 : 에코팜 홈페이지. http://m.poswel.co.kr/bbs/board.php?bo_table=training&wr_id=14/ (2018.10.28.)

4) 폐산업시설의 지역혁신적 활용

(1) 대구예술발전소(연초제조창, 공공주도)

대구 중구 수창동에 위치한 대구 연초제조창이 1993년에 폐쇄되었고 13년간 방치된 후, 2007년 한국담배인삼공사가 대구시와 업무협약체결을 통해 기부체납하게 된다.

2008년 문광부 '지역근대산업유산을 활용한 문화예술 창작벨트 조성사업'에 선정되어 2012년 대구예술발전소로 명칭을 바꾸고 연초제조창 별관창고를 리모델링하여 예술창작 인프라와 작가 양성기반을 구축하고 있다.

(2) 순천 청춘창고(양곡창고, 공공주도)

1961년 건립되어 50년이상 양곡창고로 사용하다 활용도가 낮아진 시설을 청년들의 창업공간으로 조성하여 청년의 문화를 생산, 소비, 공유하는 청년창업장으로 활용하고 있다. 음식점, 공예방 등 다양한 창업공간과 회의실, 공예디자인 매장, 라운지, 옥상테라스, 이벤트 스테이지 등으로 구성되어 있다.

그림 2-14 | 대구예술발전소(좌)와 순천 청춘창고(우)

(좌) 자료 : 대구문화재단웹진 . http://daemun.or.kr/?p=283/ (2018.10.28.)
(우) 자료 : MK스타일. 2017. 순천 55년된 양곡창고, '청춘창고'로 문열다. 2017-02-03. https://m.mk.co.kr/style/view.php?sc=72200004&year=2017&no=127990/. (2018.10.28.)

(3) 삼탄아트마인(폐광, 민관협력)

2013년 중앙정부, 지방정부, 민간기업 솔로몬아트가 협력하여 독일의 폐광이 문화예술공간으로 활용된 졸페라인을 벤치마킹하여 강원도 정선군 소유의 삼척탄좌 정암광업소를 솔로몬아트에 무상대여하여 '폐광지역 복원사업'의 일환으로 추진되었다. 다양한 예술분야의 교육 및 체험프로그램을 운영 중이다.

(4) 순천 Brewworks(양곡창고, 민간주도)

청춘창고와 맞은 편에 농협소유의 양곡창고를 임대하여 개조하여 창고형 카페를 조성하였다. 커피술을 제조하는 기술특허를 출원하여 수제맥주를 브랜드화하고 산업화하는 것에 포커스를 맞추고 있다. 양조, 커피, 베이커리 등 공방을 만들어 지역의 농가와 협업 계획을 가지고 점진적으로 추진 중이다.

그림 2-15 | 삼탄아트마인(좌)과 순천 BrewWorks(우)

(좌) 자료 : HMG저널. 2016. 정선 삼탄아트마인과 용인 한국민속촌 요즘 뜨는 여행 명소 두 곳의 인기비결은?. 2016-06-08. https://blog.hmgjournal.com/TALK/Story/Reissue-rising-place.blg/ (2018.10.28.)
(우) 자료 : 인생은 DIY. http://lifeisdiy.tistory.com/16/ (2018.10.28.)

5) 철도폐선부지의 포용적 활용

(1) 경의선 숲길 중 연남동 구간(공공주도)

경의선 숲길은 경의선 및 공항철도가 지하화됨에 따라 경의선철길 폐선부지에 선형공원을 조성하였다. 연남동 구간은 홍대입구역부터 홍제천까지 1.31㎞ 평균 폭 25m로 경의선 숲길 7개 구간 중에서 가장 유동인구가 많고 접근이 쉬운 지역이다. 철도 지하화사업이 완료되었으나 공사현장 가림막이 철거되지 않아 민원 증가하기 시작하면서 사업이 본격화 되었다. 공원화사업 시작전 임시적 활용을 위해 서울시와 마포구가 식목일 행사의 일환으로 “꽃씨뿌리기”를 시작였다. 나대지에 꽃이 있는 공간이 조성되자

예술가들이 예술공간으로 활용을 문의하였으며 예상촌(예술을 헤아리는 마을)의 기반이 된다.

(2) 광주 푸른길 공원(민관협력)

광주시 한 건설사가 기탁의사를 밝히면서 푸른길 공원조성이 시작된다. 이후 푸른길 100만 그루 헌수운동(3억 9천5백만원의 시민헌수기금으로 조성)을 통해 시민이 자신의 이름을 붙인 나무를 공원에 심어 적극적으로 푸른길 조성에 참여하였다.

그림 2-16 | 경의선 숲길(좌)과 광주 푸른길 공원(우)

(좌) 자료 : 월간조선. 2015. 폐철로에 깔린 초록 융단, 경의선 숲길 공원. 2015년 10월. http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=J&nNewsNumb=201510100047&page=6/ (2018.10.28.)
(우) 자료 : 여행스케치. 2018. 폐철도의 초록빛 변신, 광주 푸른길공원. 2018-07-20. http://www.ktsketch.co.kr/news/articleView.html?idxno=2698/ (2018. 12. 03)

6) 소결

(1) 지역 중심의 혁신적 활용 미흡

대규모 유휴공간의 경우 복합개발을 통해 다양한 도입기능을 설정하고 있으나, 사업성 확보를 위해 아파트 공급 위주로 개발되고 있다. 물론 사업추진을 위해 사업성은

중요한 요소이나 수익성을 담보하는 공익시설 확충 전략이 필요하다. 다른 유형의 유휴공간의 경우도 단편적인 활용이 대부분이다. 창고나 공장 등 폐산업시설의 경우 주로 문화예술시설이나 카페 등으로 활용되고 있으며 철도폐선부지의 경우 도시지역은 주로 공원으로 비도시 지역은 레일 바이크로 활용되고 있다. 이러한 단편적인 유휴공간의 활용은 지역의 특성을 고려하지 않은 획일적인 활용의 결과물이다. 지역이 가지고 있는 여건과 특성을 세부적으로 분석한 후 지역과 주민이 필요한 시설을 우선적으로 공급하는 전략이 필요하다.

(2) 유휴공공시설 활용에 있어서 지자체에 주민참여 제도적 기반 미흡

유휴공공시설의 많은 부분을 차지하는 시유지의 경우 지자체가 활용을 위한 도입기능을 선정하지 못해 사업이 지연되는 경우가 많다. 특히 세부적인 사업의 검토 없이 유휴공간을 정치적인 목적으로 활용하는 일부 지자체장의 공약은 춘천 캠프페이지와 같이 재정적 손실과 주민들간의 갈등만 유발시켰다. 캠프페이지와 같은 대규모 유휴공간은 도시의 미래를 바꿀 수 있는 매우 중요한 공간이다. 그만큼 유휴공간 활용에 있어 신중하고 장기적인 관점에서 사업 검토가 이루어져야 하며, 도시 전체의 미래 비전과 목표에 맞추어 그 기능을 설정해야 한다. 하지만 일부 지자체에서는 이러한 대규모 유휴공간을 활용하는데 있어 한계를 보인다. 전문성과 인력의 부족과 인구감소와 도시쇠퇴로 인한 재정적 악화로 도시에 필요한 도입기능을 찾기엔 역부족이다. 결국 도입기능을 선정하지 못하거나, 여건에 맞지 않는 도입기능을 선정했을 경우, 막대한 손실과 부작용으로 이어진다.

(3) 사업지연에 따른 유휴공간의 방치

개발사업에 있어 사업지연은 어떻게 보면 당연한 일이다. 특히 대규모 부지의 개발사업의 경우 도입기능 선정의 어려움과 다양한 이해관계자간의 갈등으로 인해 사업지연은 어렵지 않게 일어난다. 하지만 사업지연으로 충분히 활용할 수 있는 공간을 방치

해두는 것은 적절하지 못하다. 도시내 유휴공간이 방치되었을 경우 주변지역으로 미치는 악영향은 여러 선행연구와 사례를 통해 증명된 사실이다. 이러한 측면에서 유휴공간에 대한 임시활용은 유휴공간이 미치는 악영향을 차단하는데 있어 매우 효과적인 방법이다. 캠코가 개발 중인 국방대학교 부지의 경우 드라마와 영화 촬영장으로서 수요가 있는데도 불구하고 안정상의 문제로 활용을 못하고 있다. 얼마 전 폐쇄되었던 대구 두류정수장이 시민들에게 일부 개방되자 자연스럽게 새로운 활동이 이루어지면서 지역 명소로 탈바꿈하는 사례가 보여주듯이 공간의 방치보다는 임시활용이 필요하다.

5. 지자체 설문조사

1) 조사의 개요

본 연구에서는 통계자료나 사례조사를 통해 분석할 수 없는 정성적인 부분에 대해 파악하고자 지자체 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조사지역은 본 연구에서 유휴공공시설 분석을 위해 선정된 20개 도시를 대상으로 하였다. 2개의 광역시, 18개의 市에서 유휴공공시설관련 업무를 담당하고 있는 부서를 중심으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사 목적은 지자체 차원에서 유휴공공시설 활용과 관련된 이슈를 도출하기 위함이고, 설문방법은 2018년 10월 1일부터 5일까지 연구진에서 직접 일대일 조사로 진행되었다. 조사내용은 유휴공공시설의 현황과 관리실태, 유휴공공시설의 발생원인, 유휴공공시설 활용을 위한 지자체의 노력, 유휴공공시설 활용방안, 유휴공공시설 활용관련 제도개선 사항 등으로 구성되었다.

2) 조사결과

(1) 유휴공공시설의 현황과 관리실태

행정재산과 일반재산 모두 유휴공공시설의 현황이 파악되는 도시는 5개인 반면 현황 파악이 어렵다고 답변한 도시는 15개였다. 광역시의 경우 2개 도시 모두 현황파악이 어렵다고 답변했으며 현황파악이 되는 도시는 주로 인구 30만 이하의 작은 도시였다. 도시의 규모가 클수록 유휴공공시설의 현황 파악이 어려운 것으로 나타났다.

유휴공공시설의 현황 파악이 어려운 이유로는 '행정재산의 유휴 판단 여부가 어렵다'가 가장 많이 답변되었으며, 다음으로 '비용과 인력이 부족하다'가 많았다.

가장 많이 발생하는 유휴시설로는 행정시설이 가장 많이 응답되었으며 문화시설, 복지시설 순으로 나타났다.

표 2-27 | 유휴공공시설의 현황 파악

(단위 : 개)

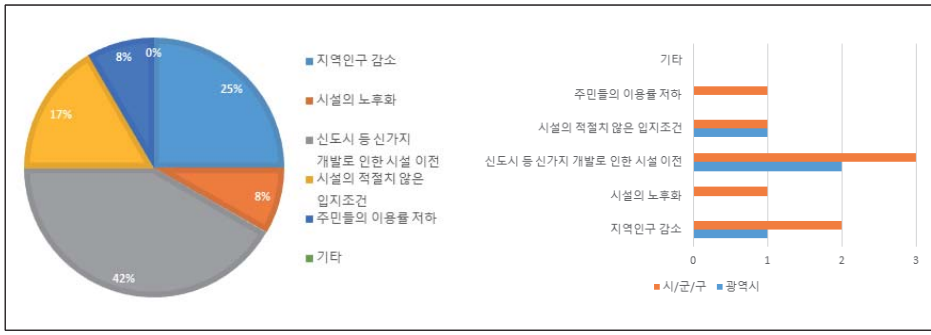
구분		전혀 파악이 되고 있지 않다	일반재산 한에서 파악이 되고 있다	일반재산 및 행정재산 모두 파악하고 있다	현황 파악이 어렵다
전체		-	-	5	15
행정 구역	광역시	-	-		2
	시/군/구	-	-	5	13
인구수	30만 이상	-	-	1	14
	30만 미만	-	-	4	1

자료: 설문조사 바탕으로 저자 작성

(2) 유휴공공시설의 발생 원인

유휴공공시설의 발생 원인으로 '신도시 등 신가지 개발로 인한 시설 이전'이 42%로 가장 많았으며 이어서 '지역인구 감소'가 25%, '시설의 적절치 않은 입지조건'이 17% 등으로 나타났다. 광역시 및 시/군/구 '신도시 등 신가지 개발로 인한 시설 이전'에 대한 응답이 가장 높게 나타났다.

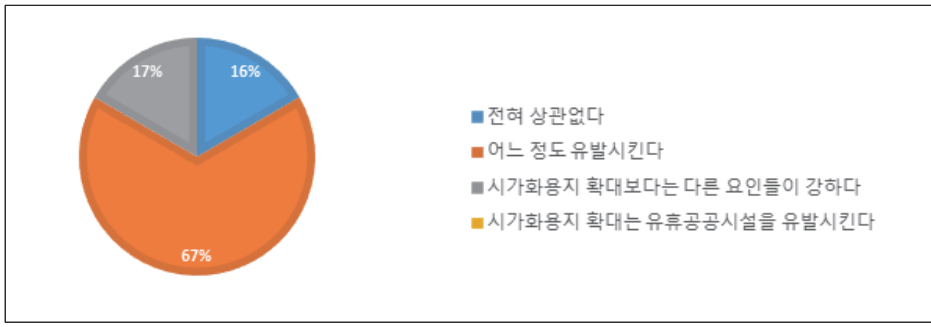
그림 2-17 | 유휴공공시설의 발생 원인



자료: 설문조사 바탕으로 저자 작성

도시기본계획으로 인한 시가화용지 확대가 유휴공공시설 발생에 미치는 영향에 관해 '어느 정도 유발시킨다'가 67%로 가장 높게 나타났다. 광역시에서는 '어느 정도 유발시킨다'와 '전혀 상관없다' 각각 1건씩 답변하였고, 시/군/구는 '어느 정도 유발시킨다'가 가장 높게 나타났다. 또한 인구 30만 이하의 도시에서는 '시가화용지 확대보다는 다른 요인들이 강하다'와 '어느 정도 유발시킨다'가 가장 많이 나타났다.

그림 2-18 | 시가화용지 확대로 인한 유휴공공시설 발생



자료: 설문조사 바탕으로 저자 작성

(3) 유휴공공시설로 인한 민원발생

유휴공공시설로 인한 민원 발생 경험이 있는 지자체는 총 67%로 나타났으며, 민원의 내용으로는 '도시 미관 문제'가 가장 높았으며 '범죄/안전 문제', '부동산 가격 하락', '악취 등 환경문제' 등이 동일하게 나타났다. 기타 의견으로는 '활용방안에 대한 의견차'가 있었다.

표 2-28 | 유휴공공시설로 인한 민원 내용

(단위 : 개)

구분	범죄/안전 문제	도시 미관 문제	부동산 가격 하락	악취 등 환경문제	기타
전체	3	10	3	3	1
광역시		1	1		
시/군/구	3	9	2	3	1

자료: 설문조사 바탕으로 저자 작성

(4) 유휴공공시설 활용에 있어서의 문제점과 해결 방법

유휴공공시설 활용에 있어 지자체에서 생각하는 문제점을 정리하면 인력 부족, 수요창출의 어려움, 주민갈등으로 요약할 수 있다. 시설이 노후되어 리모델링 비용이 과다하게 소요되고 지자체 차원에서의 재정확보가 어려운 상황에서 투자대비 효율성이 적다라는 대답이 많았다. 또한 인구가 감소하고 투자가 어려운 상황에서 새로운 수요창출이 어렵다라는 대답도 있었다. 마지막으로 주변지역 거주민과 상인 등 이해관계 해결의 어려움을 토로하는 지자체도 있었다.

유휴공공시설 활용관련 문제 해결 방법으로 '시설을 민간에 매각/임대한다' 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로는 '시설을 철거한다'는 답변이 많았다.

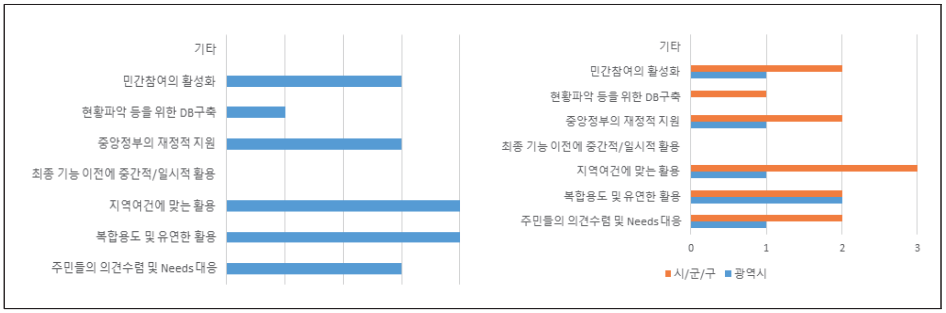
(5) 유휴공공시설의 효율적 이용을 위한 우선순위

유휴공공시설의 효율적 이용을 위해 가장 중요하다고 판단하는 것으로 '복합용도 및

유연한 활용', '지역여건에 맞는 활용'이 가장 높게 나타났으며 다음으로 '주민들의 의견수렴 및 NEEDS 대응', '중앙정부의 재정적 지원'이 다음으로 높게 나타났다.

광역시의 경우 유휴공공시설의 효율적 이용을 위해 가장 중요하다고 판단하는 것으로 '복합용도 및 유연한 활용'을 가장 많이 답했으며 시/군/구의 경우 '지역여건에 맞는 활용'을 가장 많이 답했다.

그림 2-19 | 유휴공공시설의 효율적 이용을 위한 우선순위



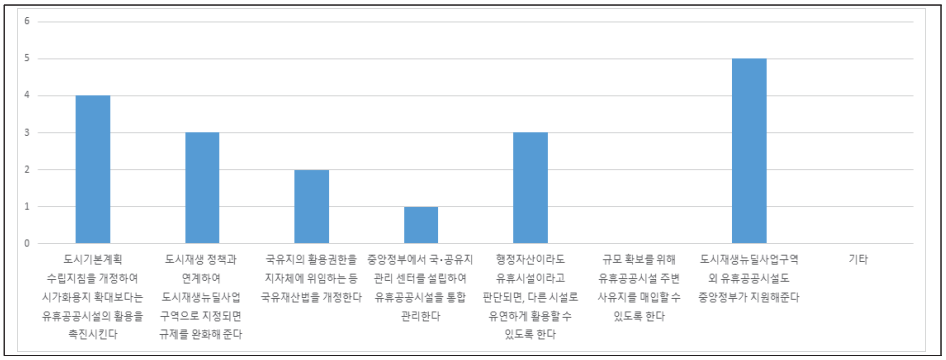
자료: 설문조사 바탕으로 저자 작성

(6) 유휴공공시설 활용을 위한 제도개선 방안

유휴공공시설 활용을 위한 제도개선 방안으로 '도시재생뉴딜사업구역 외 유휴공공시설도 중앙정부가 지원해준다'가 가장 높은 답변을 차지했다. 광역시의 경우 '행정재산이라도 유휴시설이라고 판단되면, 다른 시설로 유연하게 활용할 수 있도록 한다'가 가장 높게 나타났으며 시/군/구의 경우 '도시재생뉴딜사업구역 외 유휴공공시설도 중앙정부가 지원해준다'가 가장 높게 나타났다.

인구수 30만 이상 도시의 경우 '도시기본계획 수립지침을 개정하여 시가화용지 확대보다는 유휴공공시설의 활용을 촉진시킨다'와 '도시재생뉴딜사업구역 외 유휴공공시설도 중앙정부가 지원해준다'가 가장 높게 나타났으며 인구수 30만 미만의 도시는 '도시재생뉴딜사업구역 외 유휴공공시설도 중앙정부가 지원해준다'가 가장 높게 나타났다.

그림 2-20 | 유휴공공시설 활용을 위한 제도개선 방안



자료: 설문조사 바탕으로 저자 작성

(7) 지자체에서 바라는 유휴공공시설 활용을 위한 중앙정부의 역할

국토교통부에는 유휴공공시설 리모델링 관련 규제를 완화하여 지자체에서 유연성 있게 활용할 수 있도록 해달라는 의견과 도시재생과 연계한 유휴공공시설 사업 추진이 필요하다는 답변이 있었다. 기획재정부에는 유휴공공시설 활용을 위한 국가예산 확보 등 중앙정부의 지원과 실사업 예산 확보 지원해 달라는 답변을 해주었다. 또한 행정안전부에는 유휴공공시설 재활용 시 투입되는 인력 및 운영비 지원과 문화관광부에는 문화시설로 재활용 기능 사업을 확대해달라는 의견을 제시해 주었다.

표 2-29 | 유휴공공시설 활용 관련 중앙정부의 역할

국토부	- 관련 규제를 완화하여 지방자치단체에서 유연성 있게 활용할 수 있도록 해야 함 - 유휴공공시설 리모델링 등 규제 완화 - 도시재생과 연계하여 사업추진
기재부	- 국가예산 확보 등 중앙정부의 지원 - 실사업 예산 확보 지원
행안부	- 유휴공공시설 재활용 시 투입되는 인력 및 운영비 지원
문화부	- 문화시설로 재활용 기능 사업 확대

자료: 설문조사 바탕으로 저자 작성

(8) 유휴공공시설에 대한 지자체의 기타 의견

유휴공공시설 활용 관련 지자체의 기타 의견으로는 '유휴공공시설 활용에 있어 지역의 의견을 수렴하고 효율적인 활용을 위해 국가 차원의 예산 지원이 필요하다' 라는 답변과 '유동인구 발생이 어렵거나 수요가 없는 지역일 경우 매각 또는 철거 등 정리가 효율적이다' 라는 의견도 제시해 주었다.

표 2-30 | 지자체 기타 의견

광역시	- 유휴공공시설은 지역의견을 수렴하고 공공시설을 잘 활용할 수 있도록 국가적인 차원에서 예산지원 검토 필요
시/군/구	- 지역 상권과 생활권이 유휴공공시설 개발로 인해 발전할 수 있는 방안은 그렇게 많지가 않을 것 같다. 실제 재생사업으로 인해 주변지역이 활성화 될 수 있는 경우가 극히 드물며 유동인구를 확보 할 수 있는 공공시설은 이미 타지역으로 이전된 상황이므로 유동인구 발생이 어려운 경우 매각, 철거 등 정리가 필요하다고 봄

자료: 설문조사 바탕으로 저자 작성

3) 소결

(1) 유휴공공시설 파악의 한계

많은 지자체에서 유휴공공시설에 대한 파악이 어렵다고 답변하였다. 그 이유로는 조사를 위한 인력과 예산의 부족도 있었지만 무엇보다 행정재산의 유휴 판단 여부가 어려운 것으로 나타났다. 행정재산의 경우 이미 시설 용도가 정해져 있어 사용빈도가 낮은데도 불구하고 지역이 필요한 기본적인 도시서비스를 제공하고 있기 때문에 섣불리 유휴하다고 판단하고 시설의 용도를 변경하거나 철거하기 어렵다. 또한 유휴하다고 판단하는 기준이 없어 실제 조사가 이루어진다고 해도 지자체 입장에서는 시설에 대한 유휴 판단 여부가 확실치 않다.

(2) 도시기본계획의 체계상 시가화용지 확대로 인한 유휴공공시설의 발생

대부분의 지자체에서 유휴공공시설의 발생 이유에 대해서 시가화용지 확대를 지적하고 있었다. 우리나라 도시기본계획 체계상 시가화용지 확대를 통한 인구확보가 중요하기 때문이다. 시가화용지 확대는 신시가지 개발로 이어져 인구이동과 새로운 시설확충으로 기존시가지에 유휴공공시설을 유발시킨다. 많은 지자체에서는 시가화용지 확대에 따른 유휴공공시설 유발 문제를 인식하고 있었고 기존시가지의 유휴공간을 우선적으로 개발해야한다는 의견을 제시하였다.

(3) 지역중심의 복합적 활용과 국가 예산의 지원

많은 지자체에서는 유휴공공시설의 효율적 이용을 위해 지역여건에 맞는 활용과 주민들의 의견수렴을 지적하였다. 이와 더불어 제한적인 토지에서 다양한 시설 확충을 위한 복합적인 활용과 이를 위한 규제완화가 필요하다고 지적하고 있다. 또한 인구감소와 도시쇠퇴를 경험하고 있는 지자체의 경우 재정확보가 어렵기 때문에 유휴공공시설 활용을 위한 국가 예산의 지원이 필요하다고 답변하였다.

6. 핵심 이슈 도출

1) 활용 측면에서의 한계

(1) 수익성과 공익성의 조화 등 도입기능 설정의 한계

유휴공공시설 활용에 있어 공익성과 수익성의 조화는 매우 중요한 요소이다. 공공시설은 국민을 위한 재산이기 때문에 기본적으로 국민의 편익이 극대화되는 방향으로 활용이 필요하다. 하지만 개발사업 자체가 수익성이 담보되지 않으면 시설에 대한 관리비용 등으로 지속가능한 운영이 어렵게 되어 유휴한 시설로 돌아갈 가능성이 크다. 또한 유휴한 공공시설을 활용하여 국가 수입을 증대하는 것도 국민편익을 높이는 것이기 때문에 수익성 확보가 필요하다. 하지만 유휴공공시설 활용에 있어 공익성과 수익성을 동시에 확보하기에는 한계가 존재한다. 민간의 참여가 필요한 사업의 경우 사업 리스크를 최소화시키기 위해서는 민간의 수익을 담보해야 한다. 반면 생활인프라 확충 등 공공시설을 확충하는 사업의 경우 시설 운영·관리에 대한 지자체 부담이 크다. 따라서 다양한 유형의 유휴공공시설 활용 모델을 개발하여 공익성과 수익성의 조화 실현이 필요하다.

(2) 지자체 차원에서의 활용계획 체계 부재

유휴공공시설의 발생원인은 다양하게 나타나지만 무엇보다 지역이 가지고 있는 특성과 지역이 추진하는 다양한 정책이 사회적 변화에 대응하지 못하고 있기 때문이다. 또한 우리나라 도시계획 시스템 특성상 행정절차가 매우 복잡하여 유휴공공시설의 활용을 위한 용도변경에 많은 시간과 비용이 발생한다. 국유지 또는 공유지에 입지한 유휴공공시설의 경우 기획재정부, 국토교통부, 행정안전부, 지자체, 공공기관 등 다양한 이해관계자가 존재하여 효율적인 활용을 위한 합의가 어렵다. 특히 공유지의 경우 지자체 입장에서는 토지소유권이 없는 상태에서 지역을 위한 시설로 활용하기가 매우 어려운 실정이다. 또한 유휴공공시설의 경우 대부분 하향식 사업 추진 방식으로 지역 문

제 해결과 주민의 NEEDS를 충족시키지 못하는 한계를 가진다. 따라서 주민 및 지역의 NEEDS를 즉각적으로 충족시키기 위한 유휴공공시설의 유연하고 포용적 활용을 위해 지자체 차원에서의 활용계획 체계가 필요하다.

(3) 유휴공공시설의 방치와 임시활용의 한계

유휴공공시설 중 유휴 행정재산은 저이용 또는 제 기능을 하지 못하는데도 불구하고 국가나 지자체가 미래 수요를 대비하여 일반재산으로 전환하지 않는 경우가 많다. 행정재산의 경우 기존 기능이 남아 있는 것으로 간주하기 때문에 다른 용도로 활용이 어려워 장기 방치 시설로 남을 가능성이 크다. 또한 일반재산인 경우에도 사업시행자가 나타나지 않은 유휴공공시설의 경우 일시적인 활용이 어려운 상황이다. 현재 유휴공공시설인 고양시 국방대학교 부지는 캠코가 매입하여 개발을 추진하고 있으나, 지자체와의 협의가 지연되어 몇 년간 빈 공간으로 방치되어 그 심각성을 보여주고 있다. 영화, 드라마 등의 촬영을 위한 수요가 지속적으로 있음에도 불구하고 안정상의 문제와 다양한 이유로 일시적 활용을 못하고 있는 실정이다. 수원 농식품공무원 교육원 종전부동산의 경우도 지역과 주민들의 레저, 모임 등의 장소로서 수요가 발생하고 있으나, 비슷한 이유로 지역의 NEEDS를 충족하지 못하고 있다. 이는 소유주체가 공공기관임에도 불구하고 국유재산법의 규제를 받고 있으며, 도시계획시설의 신속한 폐지가 동반되지 않은 결과이기도 하다.

그림 2-21 | 국방대학교 (좌)과 농식품공무원교육원 (우)

국방대학교 자료 : 국방홍보원. http://demaclub.tistory.com/700/. (2018.06.22. 검색)
농식품공무원교육원 자료 : 내외뉴스통신. 2018. 캠코, 온비드 통해 농식품공무원교육원 종전부동산 매각. 2018-05-31. (2018.06.22. 검색)

(4) 단편적인 활용에서 탈피한 복합용도로 활용 필요

앞서 본 연구에서 도출한 핵심이슈 중 '수익성과 공익성의 조화', '다양한 지역 및 주민 NEEDS의 충족'을 위해서는 유휴공공시설의 단편적인 활용보다는 복합용도로 활용하는 것이 효과적이다. 대규모 부지의 경우 사업내 효율적인 토지이용을 통해 수익시설과 공공시설을 복합화하여 수익성과 공익성의 조화를 도모할 수 있으며, 필지 단위의 경우 건물용도의 복합화를 통해 다양한 수요를 충족시킬 수 있다.

토지이용 또는 시설용도의 복합화는 우리나라 도시계획의 오래된 이슈 중에 하나이다. 제한된 토지의 효율적인 이용을 위해 「입지규제최소구역」 제도가 마련되었지만 다양한 이유로 활성화 되지 못하고 있다. 유휴공공시설에 대해서는 입지규제최소구역의 절차 등을 간편화시키고 규제완화를 확대하여 적극적인 도입이 필요하다.

2) 제도적 측면에서의 한계

(1) 지역 차원에서의 차별화된 정책방향 설정 부족

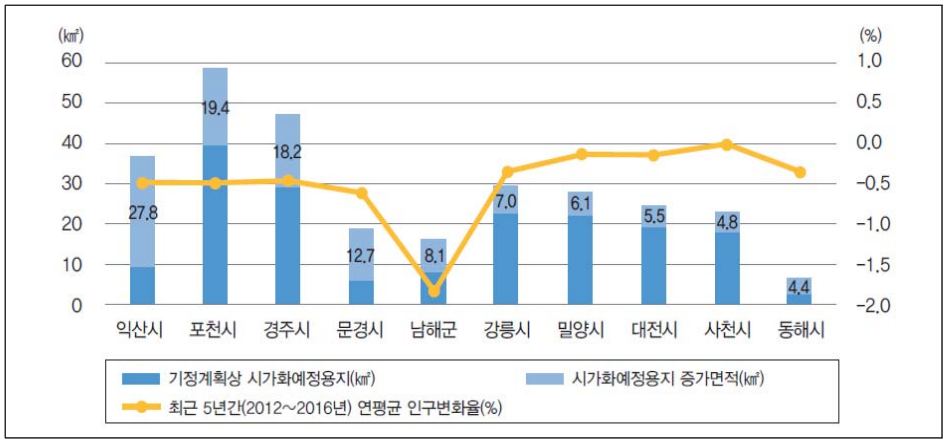
본 연구에서 분석한 20개 도시의 유휴공공시설 현황을 살펴보면 도시의 규모와 특성 등에 따라 유휴공공시설 발생 추이가 다르게 나타난다. 같은 도시 내에서도 근린 단위별로 유휴공공시설 발생 요인과 공간 활용 수요가 다르게 나타고 있음을 알 수 있다. 이에 따라 유휴공공시설에 대한 관리와 활용 방안이 차별화되어야 함에도 불구하고 유휴공공시설의 발생 특성과 지역 수요에 대한 세심한 고려 없이 획일적이고 단편적인 사업이 추진되고 있다. 이러한 문제의 발생 원인은 유휴공공시설의 활용이 대부분 하향식 사업 추진 방식으로 지역 문제와 지역의 수요를 반영하고 있지 않기 때문이다. 특히 국유재산의 경우 지자체 입장에서는 토지소유권이 없는 상태에서 지역을 위한 시설로 활용하기가 매우 어려운 실정이다.

유휴공공시설의 발생원인 중 하나는 사회변화 요구에 대응하지 못하고 기존의 기능에서 쉽게 탈피하지 못해서이다. 지역과 주민의NEEDS를 충족시키는 등 지역 수요에 맞는 차별화된 유휴공공시설 활용 정책 및 전략 설정이 필요하다.

(2) 시가화용지 확대에 따른 유휴공공시설의 발생과 관리 제도의 부재

우리나라 도시기본계획은 현실을 고려하지 않은 목표인구를 설정하고 있다. 이로 인해 과다한 시가화예정용지 확보로 인한 외연적 확대가 진행되고 있다. 과다한 시가화예정용지의 확대는 도시외각의 신규개발수요를 유발하고 도심 등 기존시가지는 인구·산업 유출로 인해 쇠퇴가 가속되고 있다.

그림 2-22 | 시·군별 시가회예정용지 계획면적 현황



자료 : 이순자 외(2018). p.7

이에 따라 유휴공공시설을 포함한 빈집, 빈점포, 빈공간 등 유휴공간이 증가함과 동시에 다양한 도시문제 발생과 함께 도시쇠퇴가 악화되고 있는 실정이다. 하지만 행정재산의 경우 유휴시설로 판단하기 위한 기준이 부재하며, 실제 조사를 위한 지자체의 인력과 예산이 부족한 실정이다. 따라서 지자체 단위로 유휴공공시설에 대한 실질적인 조사가 이루질 수 있도록 유휴공공시설에 대한 명확한 정의와 조사 방법에 대한 제도적 장치가 필요하다. 이와 더불어 지자체에서는 실증 조사를 위한 인력과 예산편성이 이루어져야 하며, 필요시 국가가 지원할 필요가 있다. 또한 장기적인 측면에서 도시기본(관리)계획에 유휴공공시설(유휴공간)의 활용계획이 반영될 수 있도록 제도적 개선이 필요하다.

(3) 유휴공공시설 활용 관련 제도의 한계

유휴공공시설 활용에 관한 법률 이외에도 개발을 위한 개별 법령들이 존재한다. 입지규제최소구역과 지구단위계획이 대표적인 관리체계이다. 그러나 이와 같은 법령들은 공통적으로 구역별 명확성과 차별성이 떨어진다는 한계를 가지고 있다. 입지규제최소구역의 경우 현재 유형별로 거점시설형, 시가지 정비형, 특정시가지 활성화형이 있지만 세 가지 유형 모두 목적과 적대상지에 있어서의 유형 분류에 모호한 감이 있으며 특히 거점시설의 경우 「입지규제최소구역 지정 등에 관한 지침」에 교통거점형, 생활문화 거점형, 경제거점형으로 나뉘어져 있지만 이를 거점형으로 묶어 분류하기에 세분화가 부족하다(권지혜·박승훈, 2017). 지구단위계획은 지역적 특성을 고려한 다양한 정비목표의 설정 및 계획 목표의 차별성이 떨어진다(이희정·김광중, 2003).

또한 입지규제최소구역은 기본적으로 최소 1만 제곱미터 이상으로 지정되어 있어 소규모 개발에 어려움이 있으며 지구단위계획은 용적률 기준 강화로 인해 용적률 인센티브 등의 실효성 및 유인성을 상실하여 실질적인 활용에 어려움을 주고 있다(이희정·김광중, 2003).

3) 시스템적 측면에서의 한계

(1) 국·공유지 정책과 도시정책의 분리

기획재정부는 국유재산을 총괄하는 총괄청으로서 국유재산 정책방향을 적극 활용으로 전환하고 혁신성장과 포용정책을 지원하기 위해 국유재산의 개발 범위를 토지로 확대하였다. 국가적 공간정채의 총괄기관으로서 국토교통부는 도시재생특별법을 2013년도에 제정하고 도심 내 유휴재산을 활용하여 경제·고용 거점을 창출하는 도시재생사업을 추진 중이며 국공유 유휴재상을 도시 내 거점으로 활용하고 주변지역과 통합적으로 계획하는 기반을 마련하였다. 시유지의 경우 소유권을 가지고 있는 지방자치단체가 지역에 필요한 기능을 확충하기 위해 별도의 계획을 수립하고 있다. 국방부의 경우 군사시설에 대한 이전과 지원을 위해 기부대양여 사업방식으로 지자체와 협상을 통해 사업을 추진해왔으나, 최근 법개

정으로 기획재정부가 사업평가를 통해 참여하고 있다. 이처럼 유휴공공시설의 소유 주체에 따라 개별 법 및 제도로 활용이 되고 있어 칸막이 식 행정의 한계를 여과 없이 드러내고 있다.

(2) 중앙정부의 지원체계 미비

설문조사 결과에서 나타나듯이 유휴공공시설 활용에 있어 지자체의 가장 큰 걸림돌 중 하나는 각종 규제로 인한 개발제한과 예산의 부족이다. 이를 해결하기 위해서는 중앙정부의 지원체계 마련이 필수적이다. 현재 유휴공공시설 활용을 지원하는 다양한 중앙정부의 제도가 마련되어 있지만, 부처별로 각각 다른 법률과 제도로 지원하고 있어 효율성이 떨어진다. 특히 공간정책의 총괄기관인 국토교통부는 다양한 정책으로 유휴공공시설 활용을 지원하고 있지만 관련된 토지의 다양한 이해관계를 조성하고 협의를 이끌어 내는데 한계가 있다. 기획재정부는 국유재산을 총괄하는 총괄청으로서 유휴공공시설의 적극적인 활용을 추진하고 있지만 관리체계가 행정재산과 일반재산으로 분할되어 있고, 국가재산이 무상 귀속 되는 데 소극적으로 대응하고 있다. 또한 LH공사, 캠코, 농어촌공사, 지방공기업/공사 등 공공디벨로퍼의 경우 정부가 공공기관 부채비율을 규제하고 있어 신규 개발사업을 위한 자금조달의 한계를 보이고

표 2-31 | 유휴공공시설 관련 중앙부처의 주요 정책

구분	주요 정책	정책 내용
국토교통부	도시재생 뉴딜사업[1]	• 도시재생 뉴딜사업을 통해 지역 내 유휴공간을 활용하여 지역의 내생적 재생을 위한 거점으로 활용
	대학교 기숙사·직장어린이집 용적률 완화[2]	• 유휴토지와 이전적지 개발을 위해 지구단위 계획구역의 지정 가능한 최소 면적을 지자체가 조례를 통해 현재의 1만㎡에서 5천㎡ 이상으로 조정
	페리·섬 투어 등 남해안 국제 관광 거점 육성안[3]	• 관광자원을 활용한 남해안 8개 시군의 기본구상을 수립하여 빈집, 폐교, 유휴 산업시설 등 유휴시설의 재활용 방안 수립의 실행계획 수립
	아름다운 국토환경 구현을 위한 국가 조경정책[4]	• 조경서비스의 질적이며 양적인 확충을 위해 도로 및 폐철도 등의 유휴공간을 녹지로 조성하고, 조경지원센터를 지정하는 등의 조경 전반의 진흥을 위한 정책 추진
기획재정부	2021년 정부청사 위 공공임대주택 들어선다[5]	• '공공청사와 청년임대주택' 등으로 복합개발하기로 했던 새정부 국유재산 정책방향에 따라 선도 사업지 8곳에 대해 구체적인 실행계획을 수립
	사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향[6]	• 새정부 경제정책방향에 따라 유휴 국유재산 발굴을 통해 개발 및 활용이 가능한 일반 재산을 추가 확보하여 사회적 가치 제고 등 공익에 기여
국방부	전국 미사용 군사시설 일제 정리·개선[7]	• 국민편익과 지역개발을 위해 전국 경계초소, 사격장 등 군사시설을 철거하거나 반환하도록 추진

자료 : 각 부처 보도자료를 바탕으로 저자 작성

(3) 통합적 관리체계 부재

현지 국·공유지를 운영하는데 있어서 통합적 조직이 부재하다. 통합적 조직의 부재로 장기적이고 종합적인 국·공유지 활용이 어려운 실정이다(김명수 외, 2016). 또한 국·공유지를 활용하는데 있어서 다양한 주체가 개입하게 되어있지만 관련 주체 간 협의를 촉진하고 이해관계 조정을 위한 조직이 부재하다. 다기화 되어있는 유휴재산의 총괄책임 주체의 일원화와 독립적 중간조정 기관의 설립 및 운영의 필요성이 대두되고 있다(박소영.이왕건, 2016). 또한 유휴공공시설 활용을 위한 전관청적 체계가 부재하기 때문에 유휴공간의 위치와 상태, 원인 등 관련 정보의 체계적이고 일원적인 현황관리체계(DB) 역시 부재한 상황이다(임유경·임현성, 2012). 그렇기에 국·공유지 활용 과정을 고려하여 조직체계를 구성하고, 신속하고 효과적으로 과정에서 발생되는 현안 이슈에 대해 대응하는 것이 필요하다. 이러한 체계를 통해 국·공유재산 활용의 기획단계부터 개발 및 유지·관리까지 국·공유지 전생애(Life Cycle)를 효율적으로 관리하는 '기획·조정·연구' 중심의 통합적 전담기구가 요구된다(김명수 외, 2016).

1) 국토교통부. 2018.2018년도 도시재생 뉴딜사업 선정, 지역경제를 활성화하고 생활인프라 공급에 앞장서겠습니다. 8월 31일. 보도자료.
2) 국토교통부. 2018.대학교 기숙사·직장어린이집 용적률 완화. 04월 01일. 보도자료
3) 국토교통부. 2017. 페리·섬 투어 등 남해안 국제 관광 거점 육성안 확정.11월 30일. 보도자료
4) 국토교통부. 2017. 아름다운 국토환경 구현을 위한 국가 조경정책 골격 마련. 09월 12일. 보도자료
5) 기획재정부. 2018. 2021년 정부청사 위 공공임대주택 들어선다. 01월 31일. 보도자료
6) 기획재정부. 2017. 사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향. 08월 24일. 보도자료
7) 국방부. 2018 전국 미사용 군사시설 일제 정리·개선된다. 04월 16일. 보도자료

CHAPTER 3

해외 유휴공공시설 활용 정책

1. 사례조사 개요 | 85

2. 지역혁신 측면 | 87

3. 포용 측면 | 103

4. 활용 계획적측면 | 112

5. 시스템적측면 | 118

6. 해외사례 시사점 | 124

CHAPTER 3

해외 유휴공공시설 활용 정책

본 장에서는 해외 유휴공공시설의 활용 정책을 살펴보기 위해 네덜란드 RDM Campus, 독일 Stadtumbau 일본의 '작은 거점만들기'와 ' PRE전략', 영국의 Neighborhood Planning 사례들을 살펴보았다. 이를 통해 국내 유휴공공시설의 혁신적 활용과 포용적 활용을 위한 정책적 시사점을 도출하였다.

1. 사례조사 개요

본 장에서는 해외의 유휴공공시설 활용과 관련한 정책 및 사업을 통해 국내의 유휴공공시설 활용에 있어서의 정책적 시사점을 도출하였다. 정책적 시사점을 도출하는데 있어서 유휴공공시설의 지역혁신적 활용과 포용적 활용에 해당하는 사례들을 조사하여 정리하였다. 해외사례 조사 대상지는 총 4개국으로 네덜란드, 일본, 독일, 영국이다. 해외 유휴공공시설 활용사례에 대한 조사 개요는 아래 <표 4-1>과 같다.

유휴공공시설의 지역혁신적 활용에 해당하는 사례는 네덜란드 로테르담의 RDM Campus[1)]와 독일의 Stadtumbau 프로그램이다. 두 사례 모두 대규모 시설 및 부지를 활용한 사례로 네덜란드의 RDM Campus 사례는 유휴공공시설을 산학연 시설로 혁신적으로 활용하여 혁신주체를 성장시킨 사례이며 독일의 Stadtumbau 프로그램은 유휴공공시설을 활용하여 양질의 도시환경을 창출하여 정주조건을 향상시킨 사례로 볼 수 있다.

1) RDM: Research, Design, Manufacturing 약자, 이하 RDM Campus

이 두 사례는 유휴공공시설의 혁신적 활용에 대한 시사점을 제공한다. 특히 네덜란드 로테르담 RDM Campus는 대규모 조선소 부지를 혁신거점으로 활용하여 지역 발전을 유도한 사례이기에 국·공유지 활용 사례가 아님에도 불구하고 조사를 시행하였다.

유휴공공시설의 포용적 활용에 해당하는 사례는 일본의 작은 거점을 활용한 시책들, 유휴공공시설의 활용방식으로는 영국의 주민참여를 중심으로 한 근린계획을 조사하였다. 유휴공공시설의 일시적 활용 정책을 살펴보기 위해 독일사례를 분석하였다.

이 사례들은 유휴공공시설을 포용적 시설로 활용한 사례와 함께 유휴공공시설 활용 과정에서 주민이 적극적으로 참여할 수 있는 과정상 포용적 정책들을 다루고 있다. 영국의 근린계획은 주민참여적인 활용계획으로 유휴공공시설 활용계획을 수립하는데 있어서 시사점을 제공한다. 마지막으로 유휴공공시설 활용에 대한 시스템적 접근으로 일본의 'PRE전략' 사례를 분석하였다.

표 3-1 | 해외 유휴공공시설 활용사례 조사 개요

구분	국가	사례	조사방식
지역혁신 측면	네덜란드	네덜란드 로테르담 RDM Campus	외부원고
	독일	독일 Stadtumbau 프로그램	외부원고
포용 측면	일본	취락지역에 있어서 '작은 거점' 만들기 관련 시책	외부원고
	독일	유휴공공시설의 일시적·중간적 활용	문헌조사
활용계획	영국	영국의 근린계획	문헌조사
시스템	일본	중앙정부 및 지방정부의 공동대처 「PRE 전략」	외부원고

자료: 저자 작성

2. 지역혁신 측면

1) 네덜란드 로테르담 RDM Campus

(1) RDM Campus 활용 배경

□ 항구도시로의 성장 배경

유럽에서는 2000년 초부터 유휴공공 시설 및 부지 활용에 대한 많은 관심과 다양한 노력을 기울이고 있는데, 그 대표적인 사례로 네덜란드 로테르담의 'RDM Campus'를 들 수 있다. 유럽의 항구도시로 잘 알려져 있는 로테르담은 수도 암스테르담을 뒤를 잇는 네덜란드의 제2의 도시로 자위드 홀란드(Zuid-Holland) 주에 속해 있으며 라인강과 레카강이 만나는 마스강 하구에 위치하고 있다. 로테르담의 총면적은 319.35㎢이며, 총633,471명(2017년 기준)이 거주하고 있다.

로테르담 항만에서는 과거 어업과 관련된 활동들이 활발하였으나 1800년대 이후 국제적 상업 활동의 요충지로 발달하였다. 로테르담은 네덜란드 도시들 중 가장 빠른 속도로 성장하였다. 1850년 인구 10만명이던 로테르담이 1900년 인구가 30만명으로 증가하였다. 이러한 인구급증에 따라 로테르담시는 주택공급을 위하여 도시를 확장하였고 1940년 로테르담의 인구는 60만명에 이르렀다.

하지만, 로테르담은 제2차 세계대전 당시 독일군의 도심지역 폭격으로 인하여 약 27,000가구가 파괴되어 80,000명의 이재민이 발생하였고, 도시재건을 위하여 로테르담시는 항만시설 재건, 도심 재개발, 주택공급을 도시개발의 목표로 설정하였다.

이후 로테르담시와 항만청은 항만시설 재건 이후에도 항만관련 활동이 도시 서측으로 확장 또는 이전하면서 기존의 항만 공간 활용방안에 대해서도 고민을 지속하였다. 로테르담시는 2008년 '도시비전 2030'을 발표하여 경제 활성화와 살기 좋은 매력적인 도시 실현을 주된 목표로 하였고, 항만청에서 2011년 의회의 승인을 거쳐 소개한 '항만비전 2030'에는 로테르담 항구지역을 융복합산업 및 에너지 클러스터를 구축하여

'유러피안 산업 클러스터'로 발전시키는 것을 목표로 설정하였다.

이와 같이 과거 항만과 산업활동 공간으로 활용되었던 지역이 산업구조의 변화 등으로 인하여 쇠퇴함에 따라 다양한 주체가 공동의 노력과 새로운 실험을 통해 지역의 새로운 도시공간을 창출해나가고 있다.

그림 3-1 | 로테르담 항구의 확장

자료: Port of Rotterdam(2007) p.49

□ 로테르담 조선소 부지와 헤이플라츠(Heijplaat) 지역 배경

강주변의 폴더(polder) 지역이었던 Rotterdam Drydock Corporation 조선소 부지는 1902년 최초로 개발되었다. 이 시기 RDM 관리주체(RDM management)는 조선소 부지의 근처에 노동자와 가족들을 위한 주거지역인 'Heijplaat'(이하 헤이플라츠) 건설을 계획하였다. 1914년 최초의 헤이플라츠는 약 500가구, 종교시설 3곳, 상점, 공원 및 체육공원과 같은 몇 개의 공공시설로 구성되었다. 제2차 세계대전 이후 몇 년간 RDM은 전례 없는 성장을 하였고 1950년대 지역은 급격한 인구 유입으로 인해 확장이 불가피하였다.

그러나 1970년대 네덜란드 조선업의 침체로 인하여 RDM사는 결국 해상 사업을 철

수하였다. 이 시기에 헤이플라츠 지역은 도시지역과의 고립이 더욱 심화되었다. 다시 말하여, 이 지역은 어떠한 개발 잠재력도 없는 상황에 이르렀다. 1980년 로테르담시는 헤이플라츠의 소유권 및 유지관리 권한을 주택중개업체인 'Woonbron'(이하 본브론)으로 이양하였다.

일부 운영이 가능한 분야들만 지속적으로 사업을 추진하였고, 수차례 재조직화와 투자회수 이후 1994년 RDM은 로테르담시의 대행 민간회사인 'Baris'사에 인수되었다. 1996년에는 마지막으로 남아있던 선박제조사가 폐업하였고, 1999년에는 잠수함 관리업체가 뒤를 이어 문을 닫았다. RDM에서의 산업 활동은 2004년을 끝으로 사실상 종료되었다.

그림 3-2 | RDM Campus와 헤이플라츠(Heijplaat) 항공사진

자료 : Isabelle M.J. Vries(2014). p.115

(2) 조선소 부지를 활용한 RDM Campus 조성

□ 사업 주체

RDM Campus는 크게 두 기간으로 나누어 재생과 개발로 구분할 수 있으며 여건변화로 인해 각 기간별로 사업 추진 주체가 다르다. 첫 번째 기간은 2004년부터 2013년까지로 두 개의 교육기관인 Rotterdam University of Applied Sciences(이하 로테르담 대학교)와 Albeda College(이하 알베다 대학)이 중심이 되어 RDM Campus 조성사업을 추진하였다. 이들은 로테르담 항만청과 주택중개업체인 본브론과 함께 캠퍼스 개념과 이 지역의 비전에 대하여 공유하였다. 즉, 사업 초기의 추진 주체는 로테르담 대학교, 알베다 대학, 로테르담 항만청, 주택중개업체 본브론이었다.

세부적으로는 더욱 다양한 조직 체계를 구성하였다. 가장 상위에는 캠퍼스 개념을 제안한 로테르담 항만청과 각 교육기관의 지도자들로, 이들은 사업 착수와 다른 주체와의 협업 및 빠른 의사결정을 위하여 로테르담 시장과의 긴밀한 네트워크를 구축하였다. 그리고 실무를 위해 로테르담 항만청에서 'RDM Campus BV'를 설립하여 두 교육기관의 매니저와 마케팅, 부지 및 건물 매입, 건물 개축 및 신축 등 사업 전반에 대하여 추진·관리하였다. 또한 기존에 입지하고 있던 회사들도 사업 파트너로의 역할을 수행하였다.

사업 추진 초기에는 교육, 산업, 연구, 주거 기능을 연계한 복합개발에 대한 경험이 부족하여 사업 추진에 난항을 겪게 되었고, 이를 보완하고자 새로운 조직을 구축하였다. 외부에서 숙련된 전문가를 섭외하였고 기존의 사업관계자들을 대상으로한 특별교육 및 훈련을 통해 새로운 조직을 구축하였다. 예를 들면 이노베이션독(Inovation Dock)의 새로운 세입자들을 유치하기 위하여 로테르담 항만청에서는 전문 영업 매니저를 고용하여 대형사업체 고객을 대상으로 RDM Campus 개발 사업의 홍보를 추진하였다.

그러나 시간이 지남에 따라 각 기관 및 조직 간의 협력관계는 과거보다 낮아지게 되어 결국 사업 추진의 새로운 국면 'RDM Campus 2.0'(2014년- 현재)을 맞이하였다. 이 기간 동안 로테르담 항만청과 로테르담 대학교는 사업 추진 방향을 새롭게 설정하였고, 본브론과 로테르담시는 내부 재조직화를 진행하였다.

위에서 언급한 다양한 사업 주체 중 무엇보다 로테르담 항만청의 역할이 중요하였으며 사업 추진 과정에서 역할의 변화에 대한 설명은 <표 4-2>와 같다.

표 3-2 | RDM Campus의 개발 과정 및 항만청의 역할 변화

	2002	2004	2006	2008	2010	2014
전략	로테르담시가 RDM을 포함한 City Port 지역의 수변개발을 강조	Port Vision 2020 : 로테르담 시와 항만청이 중요과제로 City Ports의 재개발을 선언	City Ports : 지역에 대한 목표, 절차, 실행전략에 대한 로테르담 시와 항만청의 동의사항 변경	연구, 디자인, 제작을 위한 RDM지역 재개발	교육, 연구 혁신과 민간 항만업체의 연계활동으로 시너지 창출	문화행사를 통한 RDM Campus와 항만에 대한 쇼케이스
주요 사건	로테르담 항만청이 사용하지 않는 토지와 Baris로부터 부동산 매입	로테르담 항만청의 민영화 로테르담도시 항구개발회사 설립 마지막 RDM 산업의 부도	로테르담 도시항구개발 회사 해체 (2006) 로테르담 항만청과 시로의 업무 이관 (2007)	알베다 대학과 로테르담 대학교의 RDM 캠퍼스에 셋업	로테르담 항만청은 로테르담 대학교로부터 캠퍼스 내 새로운 세입자 물색에 대한 책임 이관	로테르담 대학교와 알베다 대학교 간의 새로운 임대차계약 체결 로테르담 항만청이 로테르담 대학으로부터 컨퍼런스 센터에 대한 권한 이관
로테르담 항만청의 역할 변화	토지소유주 ⇒ 토주소유주를 넘어선 항만 개발자					
	RDM에 대한 관리자	로테르담 도시항구개발 회사의 도시개발 계획에 반대	알베다 대학과 로테르담 대학교의 RDM 개발 전략을 반영 계획에 대한 책임 증가	계획에 대한 책임자로 공공공간 대중교통 등 물리적 부분의 사업 착수	계획에 대한 책임자로 사업 추진 및 새로운 세입자 유치	계획에 대한 책임자로 사업 추진 및 새로운 세입자 유치 및 문화행사의 기획 및 마케팅

자료: Isabelle M.J. Vries(2014). p.123

□ 재원 조달

로테르담 항만청은 조선소 부지 활용의 최대 투자자로서 건축물 개축, 헤이플라츠 거주민들의 통행 불편을 개선하기 위한 도로 건설 등 신규 도시기반시설 구축을 위하여

약 1억 유로를 투자하였다. 항만청은 비교적 재정적 기반이 양호하여 대형 투자를 유치하는 데에 어려움이 없어 사업 추진 지연을 피할 수 있었다. 특히, 항만청이 수상버스 노선 확충에 우선투자함으로써 도심과 RDM Campus, 헤이플라츠의 접근성을 향상시켜 RDM Campus 개발에서 중요한 역할을 하였다.

로테르담 항만청은 토지소유자와 항만지역의 매니저로서 적극적으로 세입자들을 유치하고 세입자들의 요구사항을 개발 과정에 반영함으로써 세입자들과의 장기 임대차 계약을 체결하였다. 이를 통해 대상지 내 비어있는 토지에 신축을 추진하였다.

RDM Campus에 대한 로테르담 항만청의 투자는 전통적인 방식의 투자모델이었지만 마스터플랜을 통한 대형 선투자는 새로운 접근 방식이었다. 이로 인해 RDM Campus는 새로운 투자 방식의 통합 개발에 대한 선례가 될 수 있었다.

(3) RDM Campus와 연계한 인근 주거지역 '헤이플라츠' 의 재생

□ 사업 주체

초기에는 주택 중개업체인 본브론이 RDM 계획수립의 이해관계 주체가 되어 지역의 활성화를 위한 역할을 수행하였다. 또한 RDM Campus 최초의 사업 파트너 중 하나였던 본브론은 헤이플라츠 지역의 개발과 관리에 대한 집중을 위하여 캠퍼스 개발 주체에서 빠져나갔다. 본브론과 로테르담시는 기후적응 건축과 스마트 그리드 분야의 실험 본거지로 헤이플라츠를 네덜란드의 지속가능한 마을로 개발하기 위한 비전을 공유하였다. 이로 인해 이 지역은 RDM Campus의 연구와 혁신분야 활성화와 밀접하게 연관되었다.

이러한 비전을 명확히하기 위하여 본브론, 로테르담시, 로테르담항만청은 RDM Campus와 헤이플라츠의 지속가능한 개발을 위한 새로운 파트너쉽 협약을 체결하였다. 이 밖에도 RDM 지역에 대한 2차 진입로와 헤이플라츠 지역에 대한 기후 중립 개발에 대한 협약 내용도 포함하였다.

또한 지역주민들의 참여와 전문가들과의 소통을 위하여 본브론은 RDM과 헤이플라츠의 재생에 대한 정기적인 소통을 위하여 'Heijplaat Vitaal' 이라는 플랫폼을 개발하였다.

□ 재원 조달

헤이플라츠는 RDM과는 또 다른 방식으로 재원 조달이 추진되었다. 금융 위기와 신규주택의 낮은 수요로 인하여 재개발 과정은 비교적 더디게 진행되었다. 게다가 주거지역 재개발의 가장 큰 투자자였던 본브론이 내부 재조직화 과정을 통해 당초 예정되었던 일천만유로의 투자예산을 350만 유로로 대폭 삭감하였다. 결과적으로 본브론은 토지개발권을 이양해야하는 상황에 이르렀고 새로운 민간개발자 유치를 시도하였으나 이는 결국 시간을 허비하고 재개발 진행과정을 늦추게 되는 계기가 되었다.

많은 시간이 지난 지금까지도 본브론은 당초 계획하였던 새로운 건축을 위한 재원조달에 어려움을 겪고 있다. 330가구의 협소하고 노후 된 주택이 허물어진지 오래되었지만 계획하였던 새로운 200가구 증축은 여전히 지체되고 있다.

결국 헤이플라츠는 지속적으로 쇠퇴하였고 사회적 문제 해결이라는 또다른 과제를 남기며 RDM Campus와의 사회적-경제적 통합전략 개선이 요구되었다. 새로운 주택에 대한 수요가 낮고, 주택중개업체인 본브론의 재정 상황으로 인하여 새로운 주택 건설은 아파트 두 동을 신축하는 것이 전부였고 다른 주택건축사업 추진은 미뤄졌다. 결국, 이는 지역의 재생과 산업발달간의 균형이라는 과제를 남겼다.

□ 헤이플라츠의 다양한 사업

위와 같은 재정적 어려움에도 불구하고 RDM 개발이 지역의 새로운 기회를 가져올 것이라는 것에 확신을 가지고 마을의 자체 활동을 기획·운영하는 움직임이 일어났다. 예를 들면 지역주민이 지역 내에 더 많은 녹지공간을 확보하기 위한 '그린 카펫 프로젝트'를 주도하였다.

또한 RDM Campus는 헤이플라츠 거주민에게도 일자리와 교육기회를 제공하였다. 전기스쿠터 조립 공장인 ESFA사는 사회적 문제를 발생시킨 헤이플라츠의 많은 젊은 청년들을 고용하였다. 노숙자로 전락할 뻔한 이들은 노동기술과 더불어 경험을 얻게 되었다. 헤이플라츠의 사업가들은 알베다 대학과 로테르담 대학교 등 여러 교육기관, 로테르담시와 QWIC사(스쿠터 브랜드)등과 협력하여 이러한 사회 공헌사업을 추진하였다.

(4) RDM 캠퍼스 활용 효과

□ 산·학·연 연계를 통한 지역의 새로운 성장 동력 창출

새로운 산업, 교육, 연구의 장소로의 조선소의 변화와 재생은 성공적이었다. 다수의 역사적 건축물은 신산업과 교육·훈련을 위한 공간으로 변화하였고 비어있던 필지에는 신축이 이루어졌다. RDM Campus 모델의 사업(enterprise), 교육(education), 연구(research)라는 삼각구조는 이 지역의 새로운 비전 제시와 기술교육 분야의 혁신을 이끄는 것을 가능하게 하였다. 2006년에는 교육기관과 로테르담 항만청, 로테르담 시, 본브론 주택중개업체는 RDM 지역에 대한 업무협약을 체결하였고, 대상지는 'Research, Design, Manufacturing' 의 본거지로 실현시키고자 하였다.

산업체 부문에서는, 과거 조선소 본사 건물에 새로운 입주자들이 가득 채워졌고, 이노베이션독(Inovation Dock) 역시 새로운 기업들과 교육기관의 공간으로 변화하였다.

입주한 대부분의 기업체들은 해상산업, 에너지산업, 건설 산업 분야에서 활발하게 활동하고 있다. 암펠만(Ampelmann)기업의 성공으로 인하여 RDM Campus는 새로운 대형 제조시설을 오픈하거나 이노베이션독(Innovation Dock)에 임차를 희망하는 대형 사업체들로부터 인기를 얻었다.

하지만 스타트업 기업의 성장에는 어려움이 있었다. 항만청의 입장에서 스타트업 기업은 고수입이 보장된 주요 대형 기업들과 비교하여 입주 유치의 우선도가 상대적으로 낮았다. 이에 따라 항만청은 대형업체들이 대상지에 입주한 후 그 임대 수입을 바탕으로 스타트업 기업에 대한 교차투자를 진행하며 기업의 성장을 지원하였다.

다음으로 교육·훈련 기능적 측면에서 캠퍼스의 재생은 성공적이었다. 건축 및 도시디자인학과를 포함하고 있는 로테르담 대학교와 엘버다 대학은 그들의 새로운 학업과정을 개설하였고 STC사, Zadkine사 및 엘버다 대학이 공동으로 설립한 유지관리대학교의 시연센터(Demonstration centre)를 설립하였다.

연구 부문에서는 새로운 유형의 해상 솔루션 등 다수의 파일럿 프로젝트가 진행되고 있다. 또한, 콘셉 주택 지구 내의 몇몇의 시범 주택들이 들어섰다. 게다가 아쿠아독

(Aqua Dock)에 플로팅 트리 사업을 2014년 3월 공식적으로 착수하였고 수상도로 건설은 시험단계를 위하여 준비하였다. 그러나 참여 기관들의 예산부족과 수상건설의 입찰과정을 포함한 관료적 장벽으로 인하여 아쿠아독(Aqua docks)의 사업 착수는 예정보다 지연되었다.

최종적으로는 골든 트라이앵글(golden triangle) 개념이 성공하는 듯 하였으나 이 역시 오랜 기간 소요되었다. 기업은 학생들을 고용하여 실제 사업에 투입하였으나 기업과 회사 간의 구조적 협력체계의 변화가 요구되었다. 기업의 근로자와 연구자뿐만 아니라 교육기관의 교수와 연구원 서로간의 역할에 대한 고민이 대두되었고 결국 연계 이니셔티브(joint initiatives)를 설립하였다.

□ 교육과 산업을 위한 혁신 여건 마련

RDM Campus 조성에 있어서 가장 큰 과제는 지역 내에 숙련된 엔지니어의 부족 문제를 해결하는 것이었다. 로테르담 항만청은 이러한 과제를 해결하기 위하여 교육기관과의 긴밀한 논의와 대상지 내 다양한 프로그램을 운영함으로써 역사가 오래된 조선소 부지를 엔지니어들에게도 매력적인 장소로 변화시키고자하였다. 구체적으로는 항구를 기존 그대로 유지하고 수변공간의 분위기를 살려 이전의 조선소를 기술자들의 교육·훈련과 제작을 위한 공간(Production space)으로 변화시키는 것을 계획하였다.

이러한 역사가 있는 공간에 새로운 교육·훈련 여건 마련을 통해 젊은 층을 유인하였으며 훈련 및 작업공간으로의 새로운 항구의 모습을 깊게 심어주었다. RDM Campus는 교육, 연구 혁신 및 사업 기능의 연계를 통해 도시와 항구지역의 경제적 클러스터 강화를 유도하고 있다.

그 중 가장 대표적인 예로 'RDM Makerspace'(이하 RDM 메이커스페이스)'가 있다. RDM 메이커스페이스에서는 회원가입을 통해 기계와 기구를 사용할 수 있다. 회원들은 주로 3D프린터, 금형 제작기계 등의 기계나 기구를 보유하지 않은 취미활동가, 스타트업 관계자, 기존에 대상지에 위치한 업체 관계자로, 회원들은 기계 및 기구 뿐 아니라 강의실, 업무 공간, 창고 등을 사용할 수 있다.

RDM 메이커스페이스는 사용자들의 편의와 안전을 위하여 회원들로 하여금 기계 및 기구 사용법에 대한 교육을 필수로 받도록 한다. 또한, 기계사용이나 제작에 관심이 있는 어린이들을 대상으로 한 교육프로그램도 운영하고 있다. 이러한 기계들은 고가의 장비를 사용하기 어렵거나 사용빈도가 적은 제3자가 사용할 수 있도록 한 것이다. 이 시스템을 통해 소비자, 스타트업 관계자 등 다양한 사람들의 교류를 촉진하고 있다.

□ 헤이츠플라츠(Heijplaat) 지역의 도시 재생

주택 중개업체인 본브론은 RDM Campus 재생과 헤이플라츠의 재활성화의 연계를 제안하였다. 본브론은 RDM 재생 계획에 연계한 새로운 계획을 수립하였고 기존 주거지역 내에 상가 등 새로운 도시기능 부여를 통해 RDM Campus를 연계 활용하는 방안을 모색하였다. 또한, RDM Campus에 위치한 교육기관과 사업체의 새로운 연구 및 실험을 위한 공간으로 이용할 수 있도록 하였다.

RDM Campus는 '오픈 이노베이션(Open Innovation)'이라는 콘셉을 현실에 맞게 적용하였고 다양한 사업체들과 교육시설의 숙련된 기술자 인력풀의 공유를 통해 사업 및 실험에서 협력하는 모습을 보여주고 있다. 이는 이러한 콘셉을 발전시키고 적용시킬 수 있는 수변공간과 대규모 건물이 있기에 가능했다.

예를 들어 RDM Campus의 이노베이션독(Innovation Dock)에는 업체들과 교육기관에서 사용가능한 로봇, 용접기계 등이 있는 대형 작업 공간이 있었고 나아가 인큐베이션 센터가 입지하여 기업체의 성장을 도와주었다.

또한 지역의 접근성 향상을 위하여 도심과 RDM Campus를 연결하는 새로운 수상버스 노선 확충하는 계획을 수립하였고 새로운 에너지 산업체를 위한 공간마련 뿐만 아니라 새로운 친환경 에너지 기술을 지역에 적용하여 '에너지 중립지역(energy neutral area)'으로 조성할 수 있는 기회를 만들었다.

그림 3-3 | RDM Campus의 주요 공간

자료: RDM Campus 트위터. https://pbs.twimg.com/media/DHMQb7pXkAAFh6d.jpg:large/ (2018.11.01.)

(5) RDM Campus 사례 소결

RDM Campus는 쇠퇴한 항만도시의 유휴시설을 활용하여 성공한 사례로 이 사례를 통해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 유휴공공시설 활용에 있어서 유휴공공시설이 위치한 지역의 문제점을 공유하는 것이 중요하였다. 그리고 이는 다양한 주체의 참여를 통해 이루어졌다. RDM Campus 프로젝트는 중요한 사업 파트너들 간의 신뢰 구축이 중요하였고 이는 기존에 대학을 운영하던 운영주체의 역할이 컸다. 상호간의 비전 공유를 통해 지역의 숙련된 기술자의 부족 등 헤이플라츠의 지역의 문제점을 공유한 것이 새로운 사업을 시작하는데 중요한 역할을 하였다.

둘째, 부지를 소유하고 있는 항만청의 탄탄한 조직력과 재정력으로 인하여 유연한 개발을 할 수 있었던 점이 성공 요인이다. 장기 임차인의 요구에 기반을 둔 순차적 신축행위와 부지개발을 통해 재정적 위기를 피하고 인큐베이터와 소형업체들을 위한 단기계약자를 위한 공간 임차 및 시설 확충을 위한 교차투자 기회를 만들었다.

세 번째로는 공간 활용의 유연함이 중요하였다. 그들은 지역의 역사와 도시의 NEEDS를 기반으로 하였으나 새로운 기회와 도전을 일부 수용하였다. 성장하고 있는 해상분야 산업을 Campus의 새로운 주요 분야로 변화시키는 것은 RDM 대상지의 해상 업체들의 유인요인이 되었다. 그 와중에 이노베이션독(Innovation Dock)의 유연한 임대차 시스템(성장시기에는 더 많은 공간을 임차해주고 침체기에는 작은 공간을 임차) 통해 여전히 새로운 유형의 스타트업을 지원하였다.

이와 같은 사례를 통해 넓은 부지의 유휴공공시설을 혁신적으로 활용하는데 있어서 고정적이며 확실한 수입과 재정확보가 필요하며 동시에 이를 혁신적인 산업을 활성화 시키는데 투자해야 된다는 것을 알 수 있었으며 이를 운영하는데 있어 획일적이며 단일화된 용도보다 다양한 용도로 이를 활용해야 된다는 것을 파악할 수 있었다. 또한 이를 실행하는데 있어 다양한 주체가 참여할 수 있는 시스템이 마련되어야 하며 무엇보다 지역민의 문제를 공유할 수 있어야 한다. 국내의 유휴공공시설을 혁신적으로 활용할 때 각 주체가 해야 되는 역할을 네덜란드의 사례를 통해 파악할 수 있었다.

2) 독일의 Stadtumbau 프로그램

(1) 개요

Stadtumbau Ost/West 프로그램은 독일의 도시재생 지원프로그램 중 구 동독지역과 구 서독지역에 대한 산업단지, 군사지역, 대규모 주거지 재생지원에 해당하는 프로그램으로서 대규모 부지에 대한 지원에 해당한다(한지형·홍상훈·김지엽, 2014).

한지형·홍상훈·김지엽(2014) 연구에 따르면 2002년부터 실시된 'Stadtumbau Ost'는 공산주의 시기에 동독에 지어진 대규모 주거단지나 구시가지를 중심으로 지원되며 지원 영역은 크게 물리적·환경적 지원, 사회적·문화적 지원, 경제적 지원 세가지로 나뉜다. 물리·환경적 지원에는 주거단지 철거 및 리모델링, 리모델링을 통한 건물 프로그램의 변경, 공공시설 및 생활환경의 향상이 있다. 이러한 물리적인 지원 뿐 아니라

사회·문화적으로 재생사업 주체간의 네트워크도 지원해주며 경제적으로는 공실률 관리를 통한 부동산시장 개선을 도와준다.

위와 같은 지원들은 모두 도시 인프라나 건물의 재개발 및 철거와 관련된 부분, 버려진 유휴공공시설의 처리 등에 있어서 사회적 측면을 관리함으로써 구시가지의 중심부 강화를 목표로 한다. 특히 이 프로그램은 감소하는 인구구조 변화에 따른 공실률 증가 문제를 해결하기 위한 프로그램으로서 도시와 대상지 주변의 활성화를 위해 전략적인 감축으로 가치를 향상시키고 있다.

독일은 적극적으로 이 프로그램을 활용하고 있으며 베를린 역시 'Stadtumbau' 프로그램을 적극적으로 활용중이다. 특히 베를린은 대도시로서 다른 지역들에 비해 프로그램 활용에 대한 다양한 적용이 이루어져 왔기에 본 장에서는 유순선·박철수(2012)의 연구를 통해 베를린을 중심으로 Stadtumbau의 적용 사례를 보고자 한다.

(2) 사례

'Stadtumbau' 사업은 크게 '개선·보완형', '강화형', '활성화형' 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. '개선·보완형'엔 구도심지역이 해당되며 '강화형'에는 대규모 주거단지가 해당된다. 그리고 유휴산업지역은 '활성화형'에 분류된다.

□ 개선·보완형

'Stadtumbau'의 개선·보완형에 해당하는 지역은 베를린 동부 구도심지역이다. 이 지역에 해당하는 사례지는 프렌츠라우어 베르크(Prenzlauer Berg)와 오스트크로이크(Ostkreuz)이다. 이 지역에 해당하는 공공시설은 외부 환경 정비 및 확충이 필요했기에 정비가 이루어졌으며 유휴한 시설은 문화공간으로 탈바꿈되었다.

프렌츠라우어 베르크에는 역사적 건물들이 보존되어 주거와 업무가 복합된 형태로 이용되고 있었으나 노후시설로 인한 인구유출이 많았다. 도시재생을 진행하며 보육시설, 유치원 및 학교시설의 개선과 공공시설의 외부환경 정비가 이루어졌으며 보행자 중심의

교통정비가 진행되었다. 또한 역사적 건물 보존 개선, 종일 교육시설 개방과 같이 기존 건물의 환경정비를 실행하여 지역개선으로 인해 임대료 상승이 일어나고 있다.

오스트크로이츠와 같은 경우 지역 중심부에 사회기반시설 확장과 공공시설 개선을 목표로 하여 학교 시설과 교육 인프라 확충에 중점을 두었다. 이밖에 주거환경 및 거주 공간 개선, 문화시설 질적 향상 등을 통해 공실률을 감소시켰다.

표 3-3 | 구도심지역(개선·보완형) 특성

단계	내용
인구구조	- 경제인구 증가
주택수요	- 지속적 수요 - 어린이/가정중심 - 고급화, 새로운 유형 수요 증가
사회기반시설	- 보육, 학교, 청소년, 여가시설 수요 증가
공공시설	- 외부환경 정비 및 확충 필요
지역경제	- 임대료 상승

자료: 유순선·박철수(2012). p.82

□ 강화형

강화형은 주로 대규모 주거단지로 도시 주변에 대량공급시기의 자족적 주거단지로 형성된 지역이다. 이 지역은 고령화로 인한 인구유출로 공실률이 많아져 기존 청소년 시설이나 학교 등의 미이용되는 시설의 용도전환이 일어나 미이용 및 저이용되는 시설을 활성화시켰다.

이 지역에 해당하는 노이-호헨쉔하우젠(Neu-Hohenschönhousen)은 베를린 북동쪽에 위치하였으며 인구유출과 고령화가 가파르게 진행되고 있었다. 이러한 인구학적 변화와 기존건물의 노후와에 따른 기존주택 및 사회기반시설의 대응과 공공 공간의 질적인 향상을 위해 외부공간에 대한 개선이 이루어졌으며 중심부 활성화 시켜 도시성을 강화하였다. 또한 인구변화로 인해 이용되지 않는 26개의 보육시설과 23개의 학교는 철거되거나 공공시설로 개선되어 활용되었다.

프리드리히스펠트(Friedrichsfelde) 지역은 고령화와 함께 건물 노후현상을 경험하였다. 이에 대한 대안으로 세대간 화합할 수 있는 장소로써 공공시설을 이용하여 고령자 클럽과 사회문화단체가 설립되었다. 또한 미이용되거나 저이용되는 공공시설 활용, 기존 녹지연계와 철거부지 공공공간 조성, 보육시설과 하교 현대화 등을 진행하였다.

표 3-4 | 대단위주거단지(강화형) 특성

단계	내용
인구구조	- 높은 인구 유출 - 고령화 - 사회적 분리현상 증가
주택수요	- 총 수요 감소 - 공실률 증가 - 고령자 대응 필요 증가(주택규모, 설비, 엘레베이터 등)
사회기반시설	- 어린이, 청소년 시설 수요 감소 - 이용율 저하 및 공실 증가 - 고려아 서비스 수요 증가
공공시설	- 미이용 오픈스페이스 증가
지역경제	- 주거관련 지원시설 요구 증가

자료: 유순선·박철수(2012). p.82

□ 활성화형

활성화형에 해당하는 지역은 베를린 서부 도심에 위치하여 위치적 중요성을 가지고 있으면서 발전할 수 있는 기반은 있으나 부적합하게 활용되고 있는 유휴산업지역이다. 이 지역의 공공시설들은 적절치 못한 이용으로 저이용되고 있었다. 이를 개선하기 위해 교통을 정비하여 접근성을 향상하고 유휴공간을 복합개발하여 그 이용을 늘렸다.

티어가르덴-노르드링/하이데스트라세(Tiergarten-Nordring/Heidestraß) 지역은 베를린 중심부에 위치하여 북측에는 철도역이 있고, 도로변 유휴지는 창고와 물류 관련시설들로 이용되고 있었다. 이러한 유휴지와 이용되지 않는 철로 활용 등을 우선적으로 하여 마스터플랜이 작성되었다.

또한 노이쾰른-쉬드링(Neukölln-Südring) 지역은 남측에는 주거단지와 쇼핑센터

가 조성되어 있고 공공시설 등이 자리잡고 있었으나 적절한 토지 이용이 이루어지지 않았다. 이를 개선하기 위해 기차와 고속도로 접근성 등의 강점을 가진 상업지역을 개선하였으며 여가를 위해 수변공간을 개방하고, 보행도로를 개선하였다.

표 3-5 | 유휴산업지역(활성화형) 특성

단계	내용
인구구조	- 유동인구 유입 가능성 높음
주택수요	- 직주인접 편의성 높음
사회기반시설	- 주거환경 기반 잠재
공공시설	- 문화 및 여가시설 기반 잠재
지역경제	- 구조적 네트워크 유리

자료: 유순선·박철수(2012), p.82

(3) Stadtumbau 사례 소결

본 장에서는 도시재생 프로그램 중 'Stadtumbau'를 다루었다. 이 프로그램은 대규모 주거단지나 구시가지를 중심으로 도시 유휴시설의 재개발 및 철거 등을 진행하여 도시팽창을 하지 않고 기존 인프라를 이용하여 도시를 혁신적으로 활성화시키는 프로그램으로서 기능하였다.

프로그램의 지원영역은 물리적·환경적 지원, 사회적·문화적 지원, 경제적 지원으로 구성되어 있어 지역 상황에 맞게 지원을 받을 수 있다. 지역별로 구도심 지역은 외부환경 정비 및 확충이 필요한 개선·보완형 지역으로 노후된 시설의 물리적 개선에 중점을 두었다. 직접적인 노후 시설 지원 뿐 아니라 인근 도로 정비 등의 환경 정비를 통해서도 도시 환경을 개선시켰다. 다음으로 대규모 주거단지는 강화형으로 높은 인구 유출과 고령화에 대한 대책으로 철거를 통해 기존 생활 인프라를 집중시켜 강화하는 방식을 적용하였다. 마지막으로 유휴산업지역은 위치적 중요성을 가지고 있으나 이를 부적합하게 활용하고 있어 저활용되고 있는 지역이므로 활성화형의 프로그램을 적용하여 교통을 정비하고 유휴공간을 복합개발하여 그 활용성을 높였다.

이와 같은 프로그램은 지역 상황에 맞게 적용할 수 있게 구성되어 있었으며 인구변

화로 인해 침체된 구시가지를 활성화 시키는데 유휴공공시설을 활용하는 모습을 볼 수 있었다. 유휴공공시설을 혁신적으로 활용하는데 있어서 기존에 지역이 가지고 있던 사회적 자원과 문화적 자원을 적극 활용해야 되며 지역의 상황에 맞게 차별적으로 유휴공공시설을 활용할 수 있어야 된다. 특히 지역이 가진 다양한 NEEDS를 반영시킬 수 있게 복합개발 할 수 있는 제도를 마련해야 된다.

3. 포용 측면

1) 일본 정부의 '작은 거점' 관련 시책

(1) 개요

일본은 급격한 인구감소와 고령화로 과소지역이 늘어나며 유휴공공시설이 늘어나게 되었다. 일본정부의 각 부처들은 늘어나는 유휴공공시설에 대하여 일본국토교통성의 「취락지역에 있어서 '작은 거점' 만들기」(国土交通省. 2015. 『「小さい拠点」づくりガイドブック』)를 활용하거나 참고하여 내각부, 총무성, 문부과학성, 경제산업성, 후생노동성, 농림수산성, 환경성 등 각 부처별로 다양한 시책을 만들어 추진하고 있다.

그리고 국토교통성에서는 그 내용을 7가지 유형으로 정리하고 있다. 시책은 종합적인 시책, 거점시설정비 관련 시책, 의료·복지서비스 관련 시책, 쇼핑 지원 관련 시책, 농산어촌 활성화 관련 시책, 지역교통 관련 시책, 지역 활동 담당자 지원 관련 시책으로 일곱 가지 유형으로 나뉘며 이에 대한 세부 시책은 아래 <표3-6>과 같다.

'작은 거점' 을 활용하거나 참고하여 다양한 시책들이 만들어졌으며 그 중 유휴공공시설활용과 관련하여 가장 연관성이 높은 시책은 거점시설정비 관련 시책이다. '작은 거점' 은 기본 인프라가 부족한 과소지역에 생활인프라와 서비스를 공급하는 공간적 포용을 제공하는 정책이기에 유휴공공시설을 포용적으로 활용하는 사례이며 거점시설정비와 관련된 시책은 유휴공공시설을 적극적으로 활용하여 과소지역의 주민들에게도 전

계층적으로 혜택을 제공하는 정책이므로 이 장에서 '작은 거점'과 관련한 거점시설정비 시책을 알아보고자 한다.

표 3-6 | 「취락지역에 있어서 '작은 거점'만들기(2014)와 관련한 시책」

구분	세부 시책
종합적인 시책	- 「작은 거점」형성을 핵으로 한 「지방취락생활권(ふるさと集落生活圏)」의 형성 - 특정지역재생사업비보조금 - 과소대책사업채(債) - 과소취락 등 자립재생 대책사업 (과소지역 등 자립활성화 추진교부금) - 낙도(離島)활성화교부금
거점시설 관련 시책	- ~미래를 잇자~ 「모두의 폐교 프로젝트」 - 지역에너지 공급거점 정비사업 - 취락활성화추진사업 - 과소지역 유휴시설 재정비사업 (과소지역 등 자립활성과 추진교부금) - 과소지역 취락재편 정비사업 (과소지역 등 자립활성화 추진교부금) - 벽지대책사업채(辺地対策事業債)
의료·복지서비스 관련 시책	- 의료시설 등 시설정비비 보조금 - 벽지보건의료대책비 - 지역개호(介護) 및 복지공간정비등시설정비교부금, 지역개호(介護) 및 복지공간 정비추진교부금 - 벽지보육사업
쇼핑 지원 관련 시책	- 쇼핑약자대응매뉴얼ver.2.0 - 2014년도 지방 공공단체에 있어서의 쇼핑약자 지원 관련 제도 목록
농산어촌 활성화 관련 시책	- 농산어촌활성화프로젝트 지원교부금 - 도시농촌공생·대류종합대책교부금 - 취락기반정비사업 (농산어촌지역정비교부금) - 중산간지역 종합정비사업 (농산어촌지역정비교부금)
지역교통 관련 시책	- 지역 공공교통 확보유지개선사업 - 초소형 모빌리티의 도입 촉진 - 지역교총의 녹색화를 통한 전기자동차의 가속도적 보급 촉진 - 간선철도 등 활성화 사업비 보조 (연계계획사업) - 지방공공단체 실행계획 실시추진사업 (선진적 삭감대책 검토 모델의 활용)
지역활동 담당자 지원 관련 시책	- 지역부흥협력대(地域おこし協力隊) - 취락지원자(集落支援員) - 「지역-학교 연계(域学連携)」지역만들기 시책

자료: 国土交通省 . 2015 . 『「小さい拠点」づくりガイドブック』를 활용하여 저자 작성

□ 모두의 폐교 프로젝트

'~미래를 잇자~「모두의 폐교 프로젝트」' 시책의 소관부서는 문부과학성 대신관방 문교시설부 시설조성과로, 지방공공단체나 민간사업자 등을 대상으로 미활용의 폐교의 정보를 집약하고, 홈페이지 상에 공표함으로써 활용희망자와 매칭을 지원하는 시책이다(일본국토교통성, 2014b).

□ 지역에너지 공급거점 정비사업

'지역에너지 공급거점 정비사업' 시책의 소관부서는 경제산업성 자원에너지청 자원연료부 석유유통과로 시책개요는 다음과 같다. 지역의 석유제품공급거점인 SS(Service Station)가 감소하고 있는 가운데, 재해 등의 긴급시나 과소지역 등에 있어서, 소비자에게 석유제품의 안정적 공급을 확보하기 위해, ① SS의 재해대응능력 강화를 위한 시설 증강, ② 과소지역등에 있어서의 지역 수요에 적합한 공급제체구축 등의 SS에 관한 중점적인 대처에 대해 지원을 실시하는 사업이다. 이 사업의 대상자는 휘발유판매사업자이다.

□ 취락활성화추진사업

'취락활성화추진사업'은 인구감소나 고령화가 선행·가속되고 있는 조건이 불리한 지역에 있어서, 활성화의 핵이 되는 지역거점의 정비를 지원하고, 정주인구의 유출을 억제, 교류인구의 증가를 도모하는 사업이다. 사업의 대상자는 시정촌 또는 마을만들기를 목저으로 하고, 대상지역을 활동지역으로 하는 특정비영리활동법인 혹은 사업을 실시하는 지역의 시정촌장이 인정한 마을만들기 협의회, 기타 마을만들기를 목적으로 하는 단체이다.

□ 과소지역 유휴시설재 정비사업 (과소지역 등 자립활성과 추진교부금)

'과소지역 유휴시설재 정비사업 (과소지역 등 자립활성과 추진교부금)'은 총무성 자치행정국 과소대책실 소관으로 진행되는 사업이다(일본국토교통성, 2014b). 이 사업은 과소지역의 폐교사 등의 유휴시설을 활용하고, 생산가공시설 등을 정비하는 경우에 필요한 경비에 대해 보조를 실시하는 사업으로 대상자는 과소지역 시정촌 등이 있다.

□ 과소지역 취락재편 정비사업 (과소지역 등 자립활성화 추진교부금)

소관부서는 총무성 자치행정국 과소대책실이며 사업의 내용은 다음과 같다. 인구의 현저한 감소, 고령화의 진전 등에 따른, 그 기초적 조건이 현저하게 저하된 취락을 재편정비하기 위해, 정주단지의 정비, 빈집의 대수 등을 실시하는 과소지역 취락재편 정비사업에 필요한 경비에 대해 보조를 실시하는 사업이며 대상자는 과소지역 시정촌이다.

□ 벽지대책사업채(辺地対策事業債)

이 시책은 총무성 자치재정국 재무조사과 소관으로 「벽지와 관련 있는 공공적 시설의 종합정비를 위한 재정상의 특별조치 등에 관한 법률」에 근거하여(일본국토교통성, 2014b), 벽지를 포괄하는 시정촌이 벽지와 기타 지역간에 주민의 생활문화수준의 두드러진 격차 시정을 도모하기 위해 해당벽지와 관련한 공공적 시설의 종합정비계획을 정하고, 이 계획에 따라 실시하는 공공적시설의 정비사업의 재원으로써 특별하게 발행이 인정되는 지방채이다. 시책의 대상자는 시정촌 등이 있다.

(2) 시책 활용사례

□ 야스즈카 커뮤니티플라자

'작은 거점' 만들기는 NPO에 의해 유휴시설을 활동거점으로 하여 이루어졌다. 니아

가타현 죠에츠지 야스즈카구의 야스즈카 커뮤니티플라자가 사례 중 하나이다. 시정촌이 합병하면 지역만의 개성이 묻힐 것이라는 의구심으로부터 구야스즈카마치(旧安塚町)의 80%의 세대가 참가하여 NPO 법인을 설립하고, 구 마을회관을 거점으로 생활지원서비스를 전개하였다. 주민은 NPO 회원이 될 뿐만 아니라, 복지유상운송의 운전자나 유상 봉사자로서도 참가하고 협력하였다.

□ 하오키노사토 비류관

나시하라지역의 지역주민과 외부인재가 계획에 참여하여 NPO 법인을 설립하였다. 그리고 NPO가 운영하는 지역교류시설인 '하오키노사토(羽置の里) 비류관(びりゅう館)'이 '작은 거점'으로써 기능한다(일본국토교통성, 2014a). 지역주민을 위한 복지서비스의 전개를 포함하여 '작은 거점'의 기능을 강화하기 위해 2013년도에 조사를 실시하였다. 조사결과를 바탕으로 2014년부터는 실제로 비류관 시설에서 개호예방활동이나 고령자 이송서비스 등 새로운 활동을 전개하고 있다.

(3) 일본 사례 소결

일본정부는 유휴공공시설의 활용을 위해 국토교통성의 「취락지역에 있어서 '작은 거점' 만들기(2014)」를 중심으로 각 부처별로 다양한 시책을 만들어 추진하였다. 다양한 시책을 추진하는데 있어서 그 거점 시설을 조성하는데 있어서 유휴공공시설을 활용하는 방식으로 시책이 진행되었으며 그 활용으로 인해 과소지역의 주민들이 다른 지역과 마찬가지로 균등한 서비스를 받을 수 있었다.

일본 정부가 포용적 활용을 위하여 유휴공공시설을 활용하는데 있어서 이를 단독으로 개별적인 시책을 수립하여 활용하기보다 중앙정부의 「취락지역에 있어서 '작은 거점' 만들기(2014)」의 큰 방향 아래 다양한 시책들로 유휴공공시설 활용을 지원하였다. 다양한 시책의 수립으로 각 상황에 맞는 시책을 통해 유휴공공시설을 활용할 수 있으면서 이 시책들이 통일성 있는 지침 아래 이용될 수 있다는 것을 장점으로 볼 수 있다.

2) 독일 베를린의 중간적 활용 제도 (Zwischennutzung)

(1) 개요

베를린 시는 다른 유럽의 대도시들보다 더욱 많은 유휴공간이 발생한 도시이다. 제2차 세계대전으로 인한 건축물들의 손상, 통독 이후 탈산업화에 따른 산업시설과 인프라시설의 방치, 토지와 재산의 원상회복에 관한 분쟁들과 같은 특정 요인들로 인해 베를린 시는 다른 유럽의 대도시들보다 더 많은 유휴공간이 발생되었다(이희연 외, 2017).

그러나 점차 베를린 시의 유휴공공시설은 다양한 사람들에게 이용되는 대안공간 또는 소외된 사회계층, 젊은이들, 예술가들이 이용하는 유연적 공간이라는 인식이 널리 조성되었고, 다양한 계층이 참여하여 역동적인 공간들로 생성되었다. 특히 유휴공간은 그대로 방치할 경우 도시의 활력을 빼앗아가므로, 이를 방지하기 위해 일시적으로 자유롭게 활용할 수 있게 'Zwischennutzung'라는 제도적 장치가 마련되었다. 이는 유휴공간을 일시적 또는 중간적으로 활용할 수 있는 제도로 적합한 개발 대안이 나오기 전 유휴공간을 일시적으로 단기적·중간적으로 활용하는 제도이다(이희연 외, 2017)..

이 제도를 기반으로 하여 베를린 시의 유휴공간은 예술, 문화, 여가, 상업, 엔터테인먼트, 운동 등 다양한 용도로 활용되고 있으며 이러한 활용을 통해 커뮤니티에 안정감과 활기를 불어넣고 있다. 이를 이용하는 사람은 예술가, 사설 기업, 벤처기업들, 이민자들, 체제 난민들, 노숙자들까지 매우 다양한 사람들이 포함되어 있다. 장벽 없이 공간을 단기적으로 제공해주는 정책으로 인해 모든 지역민들이 누구나 공간을 활용할 수 있게 됨으로써 유휴공공시설을 포용적으로 활용할 수 있게 된 것이다.

(2) 사례

□ 미테(Mitte) 지구

미테지구의 경우 정치 권력의 중심지인 지역과 높은 외국인과 실업률을 지닌 가난한 지역으로 나뉜다. 미테 지구의 동쪽은 통독 후 50%가량의 주민의 인구변화가 이루어

졌고 사회적 약자계층은 전통저인 노동자 거주 지역인 베딩(Wedding)과 모아비트(Moabit)에 거주하고 있다. 또한 이 지역은 기존의 생산중심의 일자리에서 서비스 중심지로 변화하여 많은 일자리 상실이 일어났다(이홍경, 2017).

이러한 장소에 'Zwischennutzung'를 이용한 중간적 사용의 유휴공간의 이용이 생겨났다. 베를린 운하 또는 강가에 잘 사용되지 않는 장소들에 비치 바와 클럽들이 입지하였다. 2002년, 미테 지구에서 처음으로 비치 바가 성공을 거두었으며 2010년에는 60개 이상의 도심형 해변의 바들이 베를린에 등장하였다. 이와 같은 비치바(stand beach bar)에는 모래성, 갑판의자, 아웃도어 가구, 특이한 장식들이 설치되어 색다른 장소성을 연출하고 있다(이희연 외, 2017).

그림 3-4 | 미테(Mitte) 지구

자료: Placces홈페이지. https://www.placces.de/en/exp/beachbar-mitte/. (2018. 10. 26. 검색)

□ 프리드리샤인(Friedrichshain)의 'Raw Temple'[1)]

프리드리샤인은 강을 바라보며 입지한 지역으로 10ha에 달하는 넓은 면적을 가진 공장지대이다. 이 공장지대는 1867년에 건설되어 주로 독일의 철로와 관련된 부품과 수리공장이 세워졌으며 제2차 대전 이후 많은 근로자가 일하였으며 유치원, 병원, 문

1) 이희연 외(2017) 중심으로 작성

화시설들도 함께 자리 잡고 있었다.

그러나 1991년 통독 이후 이 지역은 점차 황폐해져 철거 직전의 건물들이 남게 되었다. 베를린 시는 이러한 Raw Temple 부지의 토지소유주인 철도회사와 계약을 하여 방치된 유휴시설을 일시적으로 활용할 수 있게 하였다.

유휴시설의 활용으로 이 지구에 문화·예술 프로젝트가 진행되어 극장, 콘서트, 강연 등이 이루어지면서 점차 건물들이 수리되었다. 그 결과 이 지구는 현재 클럽, 바, 색다른 카페, 예술가들의 작업장으로 사용되고 있으며 스케이트 공원, 암벽 등반 등의 옥외 활동도 다양하게 이루어지고 있다.

그림 3-5 | 프리드리샤인의 'Raw Temple'

자료: 베를린시 홈페이지.
https://www.berlin.de/kultur-und-tickets/tipps/kunst/institutionen/3848472-2227531-raw-gelaende.html#slide1/. (2018. 10. 26. 검색)

□ 노이쾰른 (Neukölln)

노이쾰른은 베를린에서 외국인이 두 번째로 많은 지역으로 그 비율이 21.7%에 달하는데, 특히 아랍계 난민, 터키계 이주민들이 대다수를 차지한다. 이 지역은 68개의 중소기업 중 41개만 남고 많은 공장들이 문을 닫아 유휴공간이 가장 많은 지역에 속했으며 우범지대로 분류되었지만 현재는 젠트리피케이션이 일어나 가장 생동감 있는 공간으로 변모하였다. 이 지역에 국제학생, 아티스트, 작가, 패션디자이너, 영화제작자 등 많은

사람들이 들어와 하위문화가 활성화되고 임대료 상승이 일어났다(이홍경, 2017: 122).

이 지역은 초창기 낮은 임대료와 함께 Zwischennutzung 제도를 통한 공간의 중간적 활용을 통해 클럽과 예술적 공간들이 들어왔으며 무엇보다 다양한 패션업체들이 들어오게 되었다. 특히 베를린 시 정부 및 EU 연방 정부의 패션 정책 지원과 함께 대형 브랜드에서 살아남기 위해 베를린 디자이너 그룹이 형성되었으며 그 그룹은 크게 세 개가 있다(Angela McRobbie, 2013).

우선 'NEMONA'는 도시개발컨설턴트회사에 기반을 두고 있으며 40개 이상의 노이퀼른의 현지 디자이너와 회사들과 네트워킹을 하고 있다. 재정적으로 EU 사회기금 보조금을 받았으며 베를린 지역 의회의 후원을 받기 위해 24시간짜리 노이퀼른 패션위크를 개최하기도 하였다. 이 단체는 노이퀼른의 터키 지역사회와 여성 단체들에 많은 기여를 하고 있다.

다음으로 'Common-works'는 베를린 지역사회의 패션 인프라를 제공하기 위해 설립되었다. 디자이너와 제조업체, 섬유 공급업체 등 생산자들의 네트워크를 구성하고 있으며 패션 업계에 새로 진출하는 사람들을 위해 가이드와 워크샵도 제공하고 있다.

마지막으로 'Nadelwad'는 패션 소품과 옷을 파는 동시에 옷을 디자인하고 만드는 것을 배우는 공간이다. 베를린의 대부분의 일간지와 잡지가 이 협력 공간에 대한 기사를 실었으며 특히 베를린 상원 의원들은 이곳을 실리콘밸리에 버금가는 역동적인 공간이라 보고 관심과 지지를 보냈다.

(3) 독일 사례 소결

독일의 제도인 'Zwischennutzung'는 유휴공간을 일시적으로 활용할 수 있게 하는 제도로서 다양한 프로그램을 적용할 수 있게 제도적 뒷받침이 되었다. 유휴공공시설의 장기적 계획 수립 전, 방치된 공간을 계속적으로 활용할 수 있게 제도적 기반이 마련되었기에 베를린에는 다양한 주체에 의한 다양한 프로그램이 유휴공공시설에서 시행될 수 있었다. 이러한 독일 제도의 모니터링은 우리나라의 유휴공공시설 활용에 있어서 시사점을 제공한다.

국내 유휴공공시설은 장기 미집행 시설이 다수 존재하며 행정재산으로 용도가 한정된 유휴공공시설은 그 활용에 있어서 제한적이다. 이와 같은 제한은 공간에 제약을 가져와 활발히 공간을 활용하는데 어려움을 부여한다. 그렇기에 독일의 유연한 공간 이용을 가능하게 하는 「Zwischennutzung」 제도는 효율적 유휴공공시설 이용에 알맞은 정책방향을 제시한다.

또한 이러한 유연한 공간의 이용은 공간을 포용적으로 활용할 수 있는 기회를 제공한다. 유휴공공시설의 장기적 활용은 공간의 마스터플랜이 수립되기 전까지 폐쇄될 수밖에 없지만 공간의 일시적·단기적 활용은 공간적 개방을 가져온다. 공간적 개방은 공간에 대한 점유율이 낮은 계층까지도 활용할 수 있는 기회로 다가오기에 전 계층이 포용적으로 균등하게 공간을 활용할 수 있는 것이다.

4. 활용 계획 측면

1) 영국의 근린계획

(1) 배경

2010년 새로운 연합정부 출범과 함께 기존 노동당 시절의 도시계획체계에 대한 자성이 시작되었고 대안으로서 지방분권과 공동체참여가 강조되었다. 이와 관련하여 정부는 새로운 법안과 정책을 제정하고 정책보고서를 작성하였다.

『The Coalition Government 2010』 정책보고서에서는 중앙정부로부터 지방정부와 공동체로 도시계획의 실질적 주체가 변화할 것이라는 것이 명시되었다(Lucinda Maer·Oonagh Gay, 2015). 도시계획 수립 및 시행에 있어 지방정부와 공동체의 역할을 강화해야 하고 이를 위해 계획수립 초기단계부터 공동체가 민주적으로 의사결정에 참여할 수 있는 방안마련이 강조되었다.

이러한 정책 방향 하에 정부는 지방주의(Localism Act 2011)를 발표하였다[1]. 지역

주권법은 중앙정부의 개입을 최소화하고 대신 공동체가 마을단위의 계획과 관련규제를 직접 수립할 수 있는 법적 근거를 제시한다. 새로 제정된 법은 'Big Society' 개념을 전제하는데, 이는 지방정부와 공공기관은 협력할 의무가 있고, 지역주민은 근린계획을 세울 권리가 있으며, 또한 공동체 중심으로 (자율적으로) 개발할 수 있는 권리를 인정한다는 의미이다.

또한 국가계획정책인 『National Planning Policy Framework 2012』는 중앙정부가 제시한 일종의 가이드라인(국가도시정책)으로 기존의 파편화된 도시계획체계를 통합적으로 정비하고 단순화했으며, 지속가능발전의 환경적 차원을 반영하였다. 이는 근린계획을 강조하고 있지만, 동시에 각각의 사업에 대한 개발허가 여부를 판단할 때 이 정책프레임에 부합하는지를 기준으로 삼도록 하는 것이다.

이와 같은 밑에서부터 위로 작용하는(Bottom-up) 도시계획 체계를 위하여 근린계획을 세우고 실행하기 위한 관련 조례가 『The Neighborhood Planning Regulations 2012』에 의해 수립되었고 2015년 개정안 공표되었다.

(2) 근린계획 주요내용

근린계획은 도시계획 가장 초기단계에 주민이 직접 참여하여 계획을 수립하는 것으로, 계획 유형에는 '근린개발 계획서', '근린개발 명령', '공동체건설권리' 세 가지가 있다. 공동체가 수립하는 근린계획은 지방정부가 제공하는 지역레벨의 개발계획 및 중앙정부가 제공하는 계획정책에 부합되어야 한다. 근린계획의 범위는 토지의 전략적 이용과 개발뿐만 아니라 토지와 직접적 연관이 없는 공동체 역량강화 및 개선사업도 포함된다.

근린계획의 지정절차는 다음과 같다. 공동체가 제안서를 지역계획당국에 제출하고 지방의회를 거쳐 지방계획당국에서 최종 승인하는데 제안서 접수 이후 20주 이내에 최종 결정을 한다. 근린계획의 지정범위는 시간적으로는 15년이며 공간적으로는 행정구역이 기본이나 다수의 행정구역을 포함한 지정도 가능하며, 교구 또는 마을 의회를 근

1) Localism Act 2011. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/. (2018. 06. 10).

린계획의 범위로 지정할 것을 권장하고 있다.

근린계획을 수립함으로써 지역주민이 그들이 살고 있는 지역에 대한 중장기 비전을 직접 제시할 수 있는 기회를 가질 수 있다. 또한 근린계획에 따라 이루어진 개발사업의 경우 발생한 개발이익의 25%를 공동체에 재투자하도록 한다.

표 3-7 | 근린계획의 구성

구분	세부 시책
근린개발계획서 (NDP)	- 근린지역에 대한 계획정책을 규정한 문서로써 승인 결정에 사용 - 개발 위치, 건물들의 개발 형태, 특정 기반 시설의 공급 여부, 각 지방의 중심가 보호 또는 촉진 여부 등에 대한 일반적인 계획 정책 수립 - 지방의 커뮤니티에 의해 작성 - 지방계획정책뿐 아니라 국가 정책에 일치해야함
근린개발명령 (NDO)	- 특정 위치 또는 광범위한 지리적 영역에 대하여 적용 - 근린개발계획서(NDP)와 연결되어 만들어지는 것이 유용 - 특정 개발 유형에 대한 계획 허가 부여 - 개발 유형: ① 구조적 변경, 건설, 철거 또는 건설업자에 의해 수행되는 건물 작업, ② 토지 및 건물 사용의 물질적 변화, ③공학적 작업 - 주 계획당국에 의해 대체적으로 다루어지는 개발·자동적으로 환경영향평가를 요구하는 개발·국가적으로 중대한 도시기반시설 프로젝트 개발에서는 제외
커뮤니티 개발권리 명령 (CRBO)	- NDO의 특수한 유형 - 특정한 지역에서의 개발 제안에 대하여 계획허가와 자유가 허락되는 법안

자료: 임정민 외. 2016. 새뜰마을사업 추진체계 및 평가방안 연구. 토지주택연구원. 51p 바탕으로 재구성

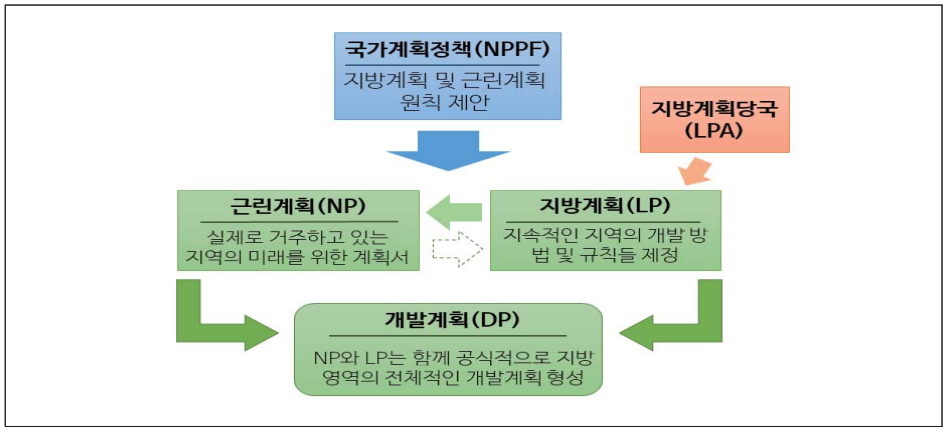
(3) 참여주체별 역할

중앙정부는 국가계획정책(National Planning Policy Framework)를 통해 지역민과 지방의회가 자체적으로 우선순위를 반영하면서 독자적인 계획서를 생산할 수 있도록 하는 구조체계를 제공한다. 또한 지방정부와 지역 공동체가 사업을 수행할 수 있도록 재정을 지원한다.

지방정부에 해당하는 지방계회당국은 근린협의회를 지정하고, 근린계획수립기관에 대해 다른 정책계획과의 정합성 여부를 검토하며 주민투표 진행을 지원한다.

공동체 활동을 지원하는 중간지원조직으로는 'Locality'가 있으며 전국에 약 550여 개의 지원기관과 약 1조 2천억원의 공동체 자산을 보유하고 있고, 연 5천억의 매출을 올리고 있다.

그림 3-6 | 근린계획의 각 주체와 구조와의 관계



자료: 저자 작성

(4) 계획수립 절차

계획수립절차는 근린지역 지정, 계획서 준비 심의관 검토, 공동체 주민투표, 계획승인, 5단계로 구성된다. 이에 대한 내용은 아래의 표와 같다.

표 3-8 | 근린계획 사업절차

단계	내용
1. 근린지역 지정	- 자격이 인증된 기관이 지방계획당국인 지방정부에 제안 - 4~6주 안에 지역지정이 결정됨
2. 계획서 작성	- 근린계획서 제안서를 준비하는 다네로 다양한 이해관계자의 자유로운 참여가 가능 - 지역주민의 의견수렴, 토지소유주와 개발자의 의견검토, 호나경적 영향 조사 등이 이루어짐
3. 심의관 검토	- 계획서가 작성되면 지역계획당국에서 일차저으로 관련 법률 준수 여부를 검토한 뒤, 심의관 지명 - 심의관은 계획정책 및 지역개발계획과의 정합성 여부와 환경영향평가에 대한 보고서 작성
4. 공동체 주민투표	- 지역계획당국 주도 하에 주민투표를 실시해서 절반 이상 지지할 경우 계획서는 효력을 가짐
5. 계획승인	- 근린계획서 실효 이후 5년 주기로 국무장관이 검토해서 국가적으로 중차대한 문제(예: 계획정책과의 충돌, 경제성장과 주택수요에 미치는 부정적 영향, 도시경관이슈, 국가안보문제 등)와 결부된 경우 소환 절차가 이행되어 재승인 여부를 검토

자료: 저자 작성

(5) 추진현황 및 평가체계

□ 추진현황

2014년 기준으로 천여 개 지역에서 근린계획서를 수립 중이다. 이 중 80개 공동체가 준비 중, 13개 계획서가 주민투표 통과, 그리고 10개 정도 지역에서 수립이 완료되고 시행중에 있다.

사업에 대한 재정을 보면, 2012년 £1,000만의 재정 지원, 2013~2015년 £950만 재정지원, 2015~2018 £2,250만 재정지원으로 재정지원이 초창기에 비해 2배 정도 증가하였다. 커뮤니티 조직들을 관리하는 중간기관인 로컬리티(Locality)에 재정 보조 지원신청이 수시로 접수 가능하다. 또한 2015~2018년도 재정 중 £1200만 보조금 혜택을 지방계획 당국이 제공받아 지방 커뮤니티 지원 비용으로 이용 가능하다.

□ 평가체계

평가체계는 지방정부가 1차적으로 시행하고 독립적인 심의관이 2차적으로 시행한다. 그 과정 중에 로컬리티(Locality)를 통해 지속적으로 모니터링이 이루어져, 중앙정부가 필요한 경우 소환절차를 밟게 되어있다.

(6) 제도운용상 한계

근린계획은 독립적인 심의관을 통해 평가와 사후 모니터링이 이루어진다. 하지만 중앙정부가 제시한 계획정책은 일종의 원칙과 비전을 담고 있는 가이드라인이기 때문에 개별 사업에 대한 개발허가 여부를 결정할 때 구체적인 판단근거가 미흡하여 이를 공동체가 지역맞춤형으로 해석함에 있어 논란의 여지가 있다.

현재 심의허가절차가 간소화되고 있는 경향을 보이는데 이는 장기적인 관점에서 봤을 때 중앙-지방정부와 근린계획과의 정합성을 낮추고 사후 반작용적인 수단으로서 개발규제의 성격을 강화시킬 것이라는 우려가 있다.

또한 지역주권법은 개발업자가 제안서 제출 이전에 지역공동체 의견수렴을 의무화하지만 공고공람과 의견수렴 과정 및 절차에 대한 구체적인 사안이 명시되지 않아 실질적으로 얼마나 의사반영이 되고 있는지 평가할 방법이 없다.

심의관 검토와 계획승인을 통과할 수 있기 위해서는 공동체의 역량이 중요하기에 보다 잘 조직화되어 있고 보다 제원이 풍부한 공동체의 계획이 통과될 가능성이 높아 공동체 간 형평성 문제가 불거질 수 있다.

(7) 근린계획 사례 소결

영국의 근린계획(Neighborhood Planning)은 기존 위에서부터 아래로의 도시계획을 아래로부터 위로 바꾼 도시계획으로 지역 주민참여가 제도의 핵심이다. 지역의 공동체가 수립하는 근린계획은 지방분권을 목적으로 하여 민주적 도시계획체계를 만드는 것이다. 도시계획 가장 초기단계에서부터 직접 주민이 참여하여 계획을 수립하게 함으로써 도시계획에 지역민의 의사결정을 적극 반영한다.

근린계획은 마을 단위 커뮤니티에서 유휴공공시설을 활용하고자 할 때 효과적이다. 지역민이 직접 도시계획에 참여함으로써 시설의 수요를 정확히 파악할 수 있고, 도시계획이 민주적으로 이행되어 커뮤니티 당사자들의 효율적 이용을 가능하게 한다. 그리고 근린계획은 각 지자체가 독자적으로 수행하는 것이 아니라 국가의 정책들과 조화를 이루어야하기 때문에 정책의 균형적인 수립이 가능하다.

이와 같은 지역민의 적극 참여를 요구하는 제도는 유휴공공시설을 포용적으로 활용할 때 참고하기 적절한 제도이다. 영국의 근린계획 수립 절차와 이에 대한 사업 진행은 국내의 마을 단위에서의 지역민을 위한 유휴공공시설 활용에 있어서의 시사점을 제공한다.

5. 시스템적 측면

1) 일본 중앙정부 및 지방정부의 공동대처 「PRE 전략」[1)]

(1) 공적부동산(PRE) 전략의 필요성과 효과

□ PRE 전략 필요성

2009년 국토교통성에서 발표한 「PRE[2)]전략을 실천하기 위한 안내서」에서는 다음과 같은 전략의 필요성을 설명하고 있다.

먼저, 다종다양한 부동산을 소유·관리하고 있는 지방공공단체에서 지가의 변동 등에 따른 토지의 리스크 자산화나 저·미이용지의 증가, 부동산 고유의 리스크에 대해 대응하는데 있어서 지금까지 해온 것 이상으로 적절하게 부동산을 이용하는 것이 중요해지고 있다. 또한 공공시설의 노후화나 저출산·고령화가 진전되는 등 공공시설 수요에 변화가 생기고, 도시구조의 변화에 대응한 공공시설의 효율적이고 계획적인 유지·개선·관리, 혹은 주민의 니즈에 맞는 시설로의 전환, 시설배치, 시설개수 등의 표현 등 소유하는 모든 부동산의 적절한 이용 및 활용이 요구되고 있다고 설명하고 있다(国土交通省 国土政策局. 2009. PRE戦略を実践するための手引書(案).

또한, 많은 지방공공단체에 있어서 부동산의 관리는, 각 소관부서에 칸막이형 조직에 의해 실시되는데, 소유하는 부동산에 대해 전 관청적(全庁的)인 관점의 검토가 충분히 이루어지고 있지 않다. 다수의 지방공공단체가 공적 부동산의 매니지먼트의 필요성은 느끼고 있지만, 전 관청적·계획적인 부동산 관리의 실시, 부동산의 활용 방침 등의 책정, 부동산의 정보 정비, 자산활용에 관한 노하우, 아이디어 부족에 대한 대응, 부동산을 매니지먼트하기 위한 인재 확보 및 체제 정비 등, 부동산을 적절하게 관리하기 위해서 필요한 대처에 대해서는 결코 원활하게 진행되고 있다고 말할 수 없는 상황

1) 国土交通省 国土政策局(2012) 참고하여 내용 작성

2) PRE : Public Real Estates, 이하 PRE

에 놓여져 있다.

이러한 상황을 바탕으로, 공적부동산에 대해 입지상황, 총량, 금액 등을 일원적으로 파악하고, 이를 분석/평가, 장래의 행정수요을 예측하는 등 장기적이면서 전체적으로 최적의 관점에서 부동산의 양과 질의 적정화를 도모해 가는 것이 중요하다고 할 수 있다. 또한 공적부동산의 이용 및 활용에 있어서는, 민간의 창의연구 등 민간활력을 활용해가는 것도 요구되고 있다.

이러한 공적부동산의 전략적인 관리를 PRE전략으로 자리매김하고, 향후 그 실천을 촉진하는 것이 필요한데, 이 PRE전략은 그 실천을 위한 틀로써 다음 4가지 시점을 중시해야할 필요가 있다. ① 전체 행정청적인 부동산의 활용방침 및 활용계획을 수립하고 계속적으로 실시할 것, ② 전체 행정청의 횡단적인 부동산 관리 실시체제를 구축할 것, ③ 그러기 위해서는, 부동산에 관한 정보를 집약함과 동시에 전 행정청에 공유할 것, ④ 부동산의 이용 및 활용에 대해 재정적인 관점도 포함하여 검토할 것.

□ PRE 전략 효과

「PRE전략을 실천하기 위한 안내서」에서는, PRE 전략을 실천함으로 인해 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다고 기재하고 있다.

첫째, 부동산에 관한 다양한 리스크에 대한 대응이다. PRE전략을 실시하기 위해 공적 부동산의 소유/이용 등을 검토한 결과, 공적수요가 없다고 판단된 부동산에 대해서는 매각을 위한 구체적인 검토를 하게 된다. 이에 따라 소유할 필요가 없는 부동산의 지가하락의 리스트를 회피할 수 있게 된다. 게다가 전 행정관청적으로 부동산을 파악하고 관리하게 되어, 내진·석면·토양오염 등에 대한 대책을 계획적이고 효과적으로 실시하는 것이 가능해진다. 그 결과 대책이 시급하게 필요한 부동산부터 우선순위를 정하여, 비용을 절감한 대책을 시행하는 것이 가능하게 된다. 또한 민간사업자를 대상으로 해당유휴지를 매각하는 경우에 있어서 마을만들기나 지역활성화를 테마로 한 개발을 조건으로 하는 등 이른바 기획제안에 의한 입찰을 실시한다고 하는 방책의 도입 등, 민간의 노하우나 아이디어가 담긴 개발이 계기가 되어 지역의 고용이나 경제활동이 활

발하게 될 것으로 예상된다.

둘째, 지역재정의 건전화 도모이다. PRE 전략을 실시함에 따라 부동산에 관한 비용 삭감 등을 실현하고, 적자단체에서 흑자단체로의 전환, 실질 공채비 비율의 저하 등 재정 건전화가 도모되는 경우, 지방채의 발행에 따른 자금조달의 여지를 확대하는 것으로 여겨진다. 또한, 전문 평가 기관 등으로 부터 높은 평가를 받을 수 있게 될 것이라고 기대되어 시장공모채에 있어서 저금리로 자금을 조달할 수 있게 되는 등 자금조달력이 향상되는 경우가 있다.

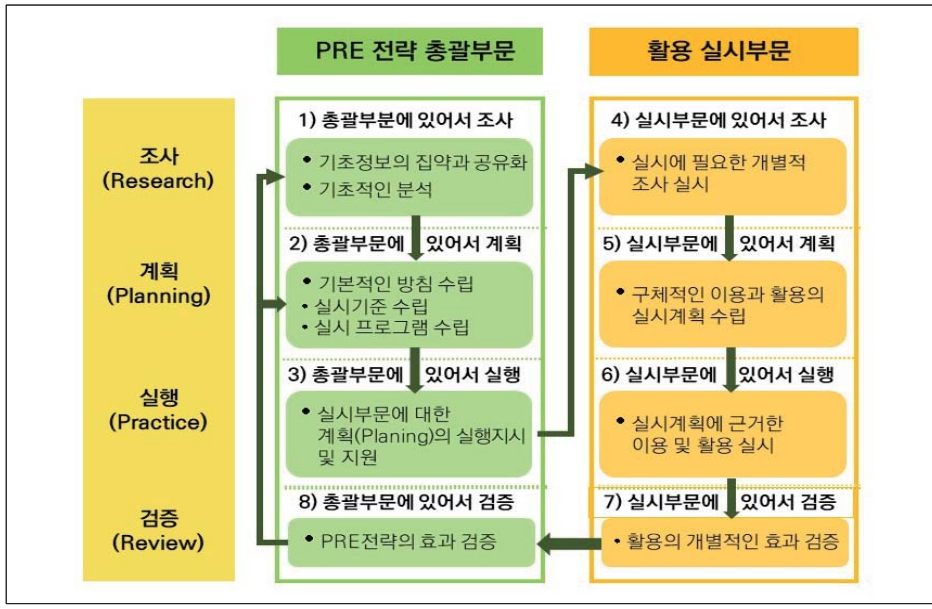
또한, 공회계제도개혁에 있어서, 미이용재산의 매각촉진이나 자산의 유효활용 등을 내용으로 하는 자산 및 채무개혁의 방향성과 구체적인 시책을 3년 이내에 수립하는 것 등이 지방공공단체에 요구된다. 「지방공공단체재정건전화법」에서는, 실질적자비율 등의 흐름지표와 지방공사, 제3섹터 등을 포함한 실질적인 장래부담에 관한 스톡지표(장래부담비율)에 따른 재정상황을 공개하는 것이 요구되고 있다. 즉, PRE 전략의 실시는 전 행정청적·장기적인 관점에서 부동산의 매각이나 유효활용의 방향성과 구체적인 시책을 계속적으로 검토하고 실시하는 것이며, 이것은 자산 및 재무개혁으로의 중점방안을 추진하고, 재무의 건전화 실현에 기여하는 것이다.

(2) PRE 전략의 실천을 위한 PRE 매니지먼트사이클

국토교통성은 PRE 전략의 실현성을 높이고 효율적이면서 계속적으로 실천하기 위해 PRE 전략 전체의 조정과 개별 부동산의 이용과 활용을 합리적으로 추진하는 매니지먼트 사이클의 구축이 효과적이라고 보고 있다. 이러한 관점에서 PRE 전략 실천을 위한 합리적인 매니지먼트사이클(이하「PRE매니지먼트사이클」이라고 함)로써 8단계로 구성된 매니지먼트사이클을 제안하고 있다. 구체적인 내용은 아래의 <그림 3-7>와 같다.

PRE 매니지먼트사이클은 일반적으로 매니지먼트사이클로 보급되고 있는 PDCA(Plan-Do-Check-Action)사이클을 응용한 것이다. 국토교통성은 PRE전략에 대처하고 있는 지방공공단체가 이 사이클을 참고하여 각각 지역에 맞는 창의적인 궁리를 하여 독자적 매니지먼트사이클을 구축하도록 장려하고 있다.

그림 3-7 | PRE 매니지먼트사이클



자료: 国土交通省 国土政策局(2012),『PRE戦略を実践するための手引書(案)改訂版』.p.22

(3) PRE 전략의 활용사례

표 3-9 | PRE 전략의 활용 사례

사례	소재지	사업주체	토지	건물
공익용지의 매각	요코하마시(横浜市) 아오바구(青葉区) 아자미노미나미(あざみ野南) 3-1-3, 3-1-4~5, 에다키타(荏田北)1-8	요코하마시 (横浜市)	약 5ha (3개소 합계)	학교시설
직원기숙사용지의 증권화를 통한 매각	도쿄도(東京都) 기타구(北区) 타키노가와(滝野川) 2-5	현이 민간기업자에 공모	2,864m2 (택지 2,646m2 /도로218m2)	보통재산(숙사) 오지회관 (王子会館) 직원주택, 도쿄지구 직원주택
행정재산의 대부	오사카부(大阪府) 히가시오사카시(東大阪市) 미시마(三島)3-332-117	오사카부 (大阪府)	399.36m2 (대부용지만)	휴식시설, 편의점, 주차장

자료: 저자 작성

PRE 전략의 활용 사례는 '공익용지의 매각', '직원기숙사용지의 증권화를 통한 매각', '행정재산의 대부'가 있으며 이에 대한 개요는 위의 <표 3-9>와 같다.

□ 공익용지의 매각 (가나가와현 요코하마시)

일본 가나가와현 요코하마시(横浜市)에서는 1979년과 1992년에 지역의 인구증가에 대응하기 위해, 초등학교 2개소, 중학교 1개소분의 학교용지로 요코하마시 아오바구(青葉区)내에 합계 약 5ha정도의 토지를 3개소 취득했다. 그러나 저출산이 진행되어 시립학교 용지로써의 수요가 감소했다.

요코하마시에서는 정해진 용도(대상용지는 전부 제1종저층주거전용지역)내에서 대규모의 용지를 통합하여 사용하는 것을 전제로, 학교로서의 활용에 한정하여 사업자에게 매각하기로 결정하였다. 또한, 가격입찰은 실시하지 않고 토지매각액을 미리 53억엔으로 설정하고, 매각조건[1]을 제시한 후 사립학교법인을 대상으로 공모형 제안을 실시했다. 그 결과, 3개 학교가 응모하였으며, 제안내용을 심사하여 그 가운데 한 학교를 사업예정자로 결정하였다. 대상용지에는 2013년 4월에 초등학교가 개교하였다.

□ 직원기숙사용지의 증권화를 통한 매각 (니이가타현)

니이가타현에서는 자금조달을 위해 금융기관의 협력을 얻어 직원기숙사용지를 증권화를 통해 매각하였다. 도쿄지구에 있는 직원숙사는, 노후화가 진행되어 개선 또는 재건축이 요구되어 있고 있었다. 이러한 가운데, 니이가타현은 해당용지의 개발가능성에 착안하여 증권화를 활용함으로써 시의 재정부담을 경감하면서 숙사의 재건축이 가능할 것이라고 생각했다. 사업실시에 있어서는 증권화를 전제로 하여, 민간기업자에게 사업계획의 제안을 모집했다. 그 결과, 14건의 응모가 있었으며, 현에 있어서 가장 높은 수익액을 제안한 부동산개발업자가 선정되었다. 제안금액은 약 25억엔으로 제안내용은 분양주태 1개동과 임대주택 1개동의 증권화를 통한 매각이었다.

---

1) 매각할 사업자는, 지역에 공헌하는 사업을 전개하면서 매력있는 마을만들기를 추진하고, 새로운 요코하마의 매력과 활력을 창조하며, 「시민력과 상상력에 의한 새로운 『요코하마다움』을 만들어내는 도시」의 실현에 기여할 사업자

이를 위해 현은 기숙사용지 및 기숙사건물을 신탁은행에 신탁하여 신탁수익권을 수령 받은 후, 신탁수익권을 부동산 판매업자에 의해 설립된 SPV(Special Purpose Vehicle, 특정목적사업체)에 매각하였다. SPV는 구입대금을 증권발행에 의해 조달하고 대금을 현에 지불하였다. SPV는 신탁건물을 허문 후, 동일 필지에 새로운 분양맨션 및 현에서 직원숙사로 임대할 수 있는 집합주택을 건설하였다. 건설 후, 현이 빌린 새로운 직원숙사(20호, 10년간)의 임대료를 현이 SPV로부터 받은 신탁수익권 매각수입에서 상쇄하였다.

□ 행정재산의 대부 (오사카부)

오사카부(大阪府)에서는 최근 어려워지는 재정상황의 영향에 의해 사업예산이 삭감되어 사업이 당초예정대로 진행되지 않아 저·미이용 된 사업예정지가 증가하고 있다. 그래서 오사카부에서는 행정재산사용허가에 있어서 사업예정지나 시설의 여유공간 등 당장 사용할 예정이 없는 저미이용 재산에 대해, 민간사업자 등에 대해 주차장이나 자재창고, 사무실 등을 목적으로 한 사용허가 및 사업용정기차지(事業用定期借地) 계약에 의한 대부의 실시를 검토해 왔다.

본 사업의 대상이 된 용지는 오사카중앙환상선의 고가 밑 용지로 오사카중앙환상선은 대형차교통이 약 30%를 차지하는 주요물류 노선이고, 대형차의 노상주차 및 이로 인한 교통정체나 사고가 과제가 되고 있다.

이러한 상황을 바탕으로, 본 사업의 대상용지에 대형차량 주차장을 정비하고, 대형화물차 운전자로부터 주차장 내 설치하는 시설로 편의점을 희망하는 목소리가 높아, 편의점 설치를 전제로 한 후 도로구역을 제외한 필지의 일부에 20년간 사업용정기차지권(事業用定期借地権)을 설정하는 토지 대부(貸付)를 실시했다.

이로 인해 교통사정이 개선되었으며 임대료 수입에 의해 오사카부는 연간 28.8백만엔의 임대수입이 생겨 이 수입으로 시설의 유지관리비를 충당할 수 있다.

(4) PRE 전략 사례 소결

일본의 「PRE 전략」 은 유휴공공시설을 효율적으로 활용하는 데 있어서 통합적 활용에 도움이 된다. 일본 역시 국·공유지에 대한 파악이 통일성 있게 이루어지기보다 각 부서별로 이루어져 있고 관리 역시 부서별로 진행되었기에 효율적인 활용에 어려움이 있었다. 이에 PRE 전략은 유휴한 국·공유지에 대해 수량, 입지상황, 금액 등을 일원적으로 파악하고 이를 분석하고 평가하며 장래의 국·공유지 활용에 대한 수요를 예측하는 등의 장기적이며 전체적인 관점을 제공할 수 있는 정책이다. 현재 우리나라도 국·공유지 및 시유지를 전체적으로 조망할 수 있는 시스템이 부재하여 그 이용에 관해 어려움을 겪고 있다. 이러한 상황에서 일본의 「PRE 전략」은 유휴공공시설을 전체적인 관점에서 보고 활용하는데 있어서 중요한 시사점을 제공한다.

6. 해외사례 시사점

□ 지역의 혁신역량을 활용하는 지역기반의 클러스터 구축

대규모 유휴공공시설을 혁신적으로 활용하는데 있어서 신산업 및 외부 자본을 투자하는 것도 중요하지만 무엇보다 그 바탕에는 기존의 사업주체들의 유기적으로 참여하여 지역발전을 이끌어가야 되며 활용에 있어서 유휴공공시설만을 독립적으로 보기보다 기존의 지역 자원과 인프라를 적극 활용하는 방식으로 유휴공공시설을 활용해야 한다. 이와 같은 지역생활권 내의 유휴공공시설의 혁신적 활용은 지역의 성장 동력이 됨과 동시에 도시팽창을 지양하고 기존 인프라를 적극 활용하는 방식으로 구시가지를 활성화시키는 데 기여를 할 것이다.

□ 유휴공공시설에 유연한 용도 도입

대규모 유휴공공시설을 혁신적으로 활용하는데 있어서 중요한 것은 다양한 활용을 위한 유연한 용도이다. 대규모 유휴공공시설을 활용하는데 있어서 계획적인 마스터플랜도 중요하지만 공간이 넓은 만큼 마스터플랜과 함께 유연하게 활용할 수 있는 공간도 확보해야 된다. 이러한 공간 확보는 복합적 활용, 유연한 용도 체계 등 다양하게 확립될 수 있다. 네덜란드 RDM Campus의 경우에는 통시적으로 시기마다 필요한 용도로 공간을 활용할 수 있었으며 독일의 Stadtumbau의 경우에는 한 공간을 동시적으로 다양한 용도로 활용할 수 있도록 복합개발이 이루어졌다. 이밖에도 유휴공공시설의 혁신적 활용에 있어서 필요한 것이 고정적이며 확실한 수입과 재정확보, 다양한 주체의 참여, 지역민의 의견 수렴 등이 있다는 것을 네덜란드와 독일의 사례를 통해 파악할 수 있었다.

□ 유휴공간을 활용한 도시재생 도모

일본의 시책들과 독일의 일시적 활용 정책은 유휴공공시설에 대한 공간적 포용을 제공함으로써 전 계층적으로 공간적 혜택을 제공하였다. 이러한 근린 중심의 유휴공공시설 활용을 위해 일본은 통합적인 지침 아래 부서별로 다양한 시책을 마련하였으며 독일은 비어있는 공간을 언제든지 이용할 수 있게 정책을 마련하였다. 이와 같은 제도는 사업성 부재와 행정절차 등으로 현재 방치되어 있는 국내 지역의 유휴공공시설에 일시적 활용 개념을 도입하여 방치된 공간의 이미지를 탈피하고 주민시설로 활용할 필요성을 제시한다.

□ 근린 중심의 유휴공공시설 활용방안 모색

영국의 근린계획 사례는 마을단위의 지역 공동체에서 유휴공공시설의 포용적 활용방안을 보여준다. 유휴공공시설의 활용은 지역이 가지고 있는 인문·사회적 및 정치·경제적 특수성을 반영하고 지역 및 주민들이 원하는 NEEDS를 충족시키는 것이 1차적 목표이다. 영국의 근린계획이 이를 잘 실현시키는 제도로, 이 제도를 통해 지역 공동체는 지역에 대한 공동의 관심을 개발하고 지역의 개발과 성장에 적극적으로 참여할 수

있다. 국내의 유휴공공시설 활용에 있어서도 각 지역의 공동체가 가지고 있는 유휴공공시설에 대한 인식과 문제점, 활용방안에 대한 논의와 고민을 유도할 수 있는 전략이 필요하다.

□ 유휴공공시설의 통합적 관리 체계 구축

일본의 PRE 전략은 위와 같은 유휴공공시설 활용이 개별적으로 이뤄지는 것이 아니라 통합적으로 이뤄질 수 있게 하는 시스템을 제공한다. 일본은 유휴공공시설을 보다 효율적으로 활용하기 위해 PRE 전략을 이용하여 국·공유지 및 시유지를 통괄적으로 파악하고 있다. 일본은 PRE 전략을 통해 유휴부지에 대해 일원적으로 파악하고 분석하고 평가하기에 유휴공공시설을 활용하는데 있어서 통일성과 효율성을 가지고 유휴공공시설을 관리한다. 현재 부서별로 유휴공공시설을 관리하는 국내의 실정에 이러한 시사점은 매우 중요하다.

CHAPTER 4

유휴공공시설의 효율적 활용 방안

1. 유휴공공시설의 효율적 활용을 위한 기본방향 | 129

2. 활용 목표 설정 | 131

3. 유휴공공시설 활용 방안 | 134

4. 현장 적용 | 144

CHAPTER 4

유휴공공시설의 효율적 활용방안

본 장에서는 유휴공공시설의 효율적 활용방안을 제시하고자 한다. 유휴공공시설이 가지고 있는 특성을 반영하여 활용의 기본방향을 설정하고 활용 목표 설정 방법을 제시하였다. 그리고 활용 목표에 따라 적용 가능한 유휴공공시설의 활용방안을 유형화하여 실제 현장에 적용시켰다.

1. 유휴공공시설의 효율적 활용을 위한 기본방향

1) 지역의 혁신성장과 포용정책을 지원

유휴공공시설 활용의 핵심가치로 '혁신성장'과 '포용정책 지원'으로 설정하고 핵심가치 달성을 위해 지역혁신, 국민 기본수요 충족, 국가균형발전 기여를 정책목표로 설정하는 것이 필요하다. 특히 국민 기본수요 충족을 위해 공공임대주택 공급, 생활 SOC 확충, 여가공간 확대 등 근린 공동체를 위한 공간 조성에 유휴공공시설을 적극 활용할 필요가 있다.

혁신성장은 지역의 혁신역량을 가장 효율적으로 활용할 때 그 효과가 극대화 된다. 본 연구에서 살펴본 네덜란드의 사례는 지역기반의 클러스터 구축이 혁신성장에 얼마나 효과적인지를 보여주고 있다. 혁신성장은 경제적 활력이 있는 공간을 창출하고 새로운 성장동력과 일자리 창출에 기여한다. 특히 쇠퇴하고 있는 우리나라의 지방도시의 발전을 위해 유휴공공시설을 혁신공간으로 활용하는 적극적인 정책 지원이 필요하다.

2) 참여와 협력으로 지역중심적 활용

지자체 입장에서 유휴공공시설 중 시유지는 자유롭게 활용이 가능하나, 국유지의 경우 그 활용이 매우 제한적이다. 유휴공공시설 관련 법률도 이원화된 국공유지 관련 법과 부처별로 각기 다른 정책으로 분리되어 있어 지역중심의 활용이 힘든 실정이다. 따라서 유휴공공시설의 효율적인 활용을 위해 중장기적인 관점에서 지자체 단위의 시설 활용 방안과 전략을 사전에 수립하는 것이 필요하다. 또한 계획수립 과정에서 많은 장애요인을 해소하도록 제도화가 필요하다. 국유지와 공유지의 활용체계 분리와 장기적·전략적 활용 부족 등의 현안을 해결하고 활용과정에서 발생하는 지역의 다양한 문제와 도시계획적 문제를 종합적으로 해결하기 위해서는 지자체 중심의 활용이 이루어져야 한다. 또한 주민들을 계획 초기에 참여시켜, 사업의 성격과 유휴공공시설이 지역에 가지는 잠재력을 교육시키고 활용목표 설정에 있어 주민들의 의견을 적극 반영토록 주민참여제도를 마련해야 한다.

3) 공간적·계획적 연계와 시설의 복합화

유휴공공시설의 활용은 지자체의 도시기본계획, 장기발전계획, 도시재생전략계획 등과 상충되지 않고 정합성을 유지하는 계획적 연계가 필요하다. 특히 도시재생사업과 연계하여 일자리 창출, 복지시설의 확충, 정주환경 개선을 위해 유휴공공시설을 적극 활용할 필요가 있다. 규모가 큰 유휴공공시설의 경우 혁신성장을 도모하는 경제기반형 거점시설과 함께 다양한 지원시설의 복합화가 필요하고 사업성이 낮은 소규모 국유지의 경우 보육시설, 소규모 주차장 등으로 활용하여 도시재생의 기능을 담당할 수 있도록 해야 한다.

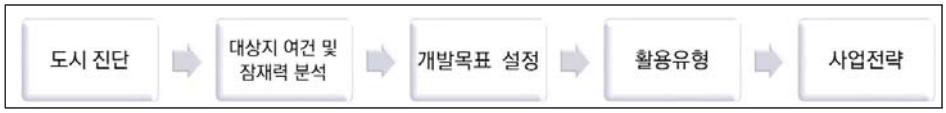
다양한 시설을 복합용도로 개발하여 공익적 용도와 수익성 용도를 동시에 수용하는 전략도 필요하다. 공공시설과 편익시설 등의 다양한 기능을 복합적으로 설치하고, 공간에 집객시설을 도입시켜 수익성을 높여 소비자를 유인하는 것이 바람직하다.

2. 활용 목표 설정

1) 설정방법

유휴공공시설의 성공적이고 효율적인 활용을 위해서는 해당 도시 및 대상지 진단을 통해 명확하게 활용 목표를 설정해야하며, 설정된 목표에 따라 유휴공공시설의 활용방안이 결정되게 된다. 활용 목표 및 활용 방안에 맞게 가장 효율적인 사업전략과 방식을 선택하여 시설의 복합화를 통해 지역의 혁신성장과 포용 정책을 지원한다.

그림 4-1 | 유휴공공시설 활용 절차



자료 : 저자 작성

2) 도시진단

도시진단의 목적은 특정지역을 포함하는 도시 및 생활권의 인문 및 산업적 현황과 특성, 구조적 문제점을 진단함으로써 지역이 필요한 기능의 방향성을 제시하기 위함이다. 그 범위로는 특정지역(광역시, 일반시, 생활권)의 인구, 산업, 혁신역량 등 도시 또는 지역을 진단할 수 있는 주요 항목에 대해 분석한다. 분석 항목으로는 첫째, 거시적 성과를 기반으로 도시 또는 지역의 성장경로를 진단하는 거시적 측면과, 둘째, 산업구조적 측면의 도시발전에 대한 기여 여부와 정도를 파악하는 산업적 측면, 셋째, 도시 또는 지역 전반의 성장역량을 가늠할 수 있는 자료를 고찰하는 등 혁신역량 측면으로 구분된다.

도시진단을 통해 인구변화 추이와 인구구조 변화를 파악하고 소득 수준과 증가율, 산업구조, 고용자수 변화 등 도시 전반의 사항들을 분석한다. 기존 산업군의 역할과 한계를 파악하고, 도시 내에서 기반산업군과 비기반산업군 간의 연관관계를 검토하며,

기존 지역 및 도시 내에서의 비기반산업의 문제점을 파악한다. 이러한 도시진단을 통해 도시가 필요로 하는 도입기능을 도출하고 유휴공공시설 활용 방향을 제시한다.

표 4-1 | 도시 진단을 위한 주요 분석지표(안)

구분	세부지표
거시 측면	인구규모와 인구증가율 현황
	인구유출입 및 상주인구 현황 및 추이
	연령대별 인구구조와 변화
	GRDP 수준 및 증가율 / 1인당 소득 및 증가율
	인구대비 GRDP 증가율 추세상의 위치 확인 / 인구대비 1인당 소득증가율 추세상의 위치 확인
산업 측면	산업별 부가가치 비중 현황 및 추이
	산업별 특화수준(LQ) 현황 및 추이(사업체 및 종사자 기준)
	제조업 부문 산업별 노동생산성 및 비교(유사규모 도시 기준)
	기술수준별(OECD 및 지식기반산업) 산업구조 현황 및 추이
	산업별 지역성장효과와 유사규모지역별 지역성장효과비교
혁신역량 측면	취업자수대비 연구개발인력 비중
	거주인구대비 대학교 및 대학원졸업자수 비중
	인구대비 전문가 및 관련종사자 비중
	지방재정자립도

자료 : 김영수·이왕건. 2016. 경제기반형 도시재생을 위한 도입기능 선정기법 개발 및 적용.국토연구원. p20.재구성

3) 대상지 여건 및 잠재력 분석

대상지 여건 및 잠재력 분석은 유휴공공시설의 입지 및 개발여건과 주변지역이 가지고 있는 잠재력을 분석하여 최적의 활용 목표 설정을 위한 방향성을 제시한다. 분석범위로는 유휴공공시설의 물리적 여건, 개발제약요건, 관련계획 등 입지여건과 주변 R&D관련시설, 생산 및 창업관련 시설, 금융기관, 마케팅 및 유통시설, 인력양성기관, 각종 기업지원기관 등 주변지역의 혁신자원을 조사한다.

표 4-2 | 유휴공공시설 여건 및 잠재력 분석지표(안)

구분	세부지표
상위계획 등 관련계획	도시기본계획 등 상위계획 및 관련 법규
교통·근린시설 여건	지역교통 접근성(국도·지방도) / 광역교통 접근성(고속도로, 철도, 공항 등)
	주민생활시설, 종교시설, 문화체육시설, 상업시설, 의료시설, 교육시설, 복지시설 등 시설 여건
	일반상업지역, 준공업지역 등 용도
산업단지, 연구기관 등 기반시설 및 입주 여건	산업단지 규모 등 기업입주 가능 여건
	첨단산업 등 산업기반시설 확보 및 연관산업 집적 여건
혁신자원	인구 구조적 특성
	특화센터, 대학 등 관련 시설 등 기반여건
	연구기관, 대학 등 인적자원 집적 가능 여부

자료 : 김영수·이왕건. 2016. 경제기반형 도시재생을 위한 도입기능 선정기법 개발 및 적용.국토연구원. p21.재구성

4) 활용 목표 설정

도시진단과 유휴공공시설의 여건 및 잠재력을 분석 결과를 토대로 지역발전을 위한 다양한 기능을 검토하여 최적의 기능을 조합한다. 유휴공공시설의 활용을 통해 지역의 혁신성장 및 포용을 지원하는 활용 목표를 설정한다.

표 4-3 | 유휴공공시설의 개발목표 설정(예시)

구분	개발목표
산업 고도화 경제기반 확충 산업 인프라 개선	도시의 산업구조 재편을 통한 도시경제 활성화 도모
	청년창업 등 일자리 창출을 통한 인구유입으로 지역경제 혁신
	도시재생 거점 조성으로 지역 연계형 성장기반 마련
주거안정 국민 기본수요 충족 격차해소 및 균형발전	의료·복지·문화시설 등 도시 내 생활인프라 확충
	청년, 신혼부부용 임대주택 공급으로 새로운 인구유입
	1인 가구 증가, 고령인구 증가 등 인구구조변화에 대응하는 新유형 주거공급
미래도시 교통거점 농촌활성화	신재생에너지, 스마트 시티, 4차 산업혁명시대 등 신기술 도입
	대중교통 거점 개발, 복합환승센터, 물류시설 확충
	농촌주택단지 등 토지용도 또는 맞춤형 지방산업 활성화

자료 : 저자 작성

3. 유휴공공시설 활용 방안

1) 도입기능

본 연구에서는 지역의 유휴공공시설 활용목표를 달성하기 위한 도입기능으로서 '지역혁신형', '포용적 활용형', '복합적 활용형', '임시활용' 등 4가지 기능 유형을 제안한다.

표 4-4 | 유휴공공시설 활용기능 유형

활용기능	활용목표	도입기능	사업효과
지역혁신형	· 산업구조의 고도화 · 경제기반 확충 · 신성장동력 확충	· 연구창업 기반 · 문화관광 기반 · 교통물류 기반 · 콤플렉스 상권 기반 · 공공기반	· 지역 혁신정상과 사회혁신에 기여 · 지역 일자리 창출을 통한 경제활성화 · 신성장동력 확충을 통한 신산업 유치
포용적 활용형	· 주거안정 · 다양한 주거수요 충족 · 생활인프라 공급	· 공공주거 기반 · 생활인프라 기반 · 교통인프라 기반	· 국민의 기본수요 충족 · 지역 주민의 삶의 질 기여 · 고령화, 1인가구 증가 등 시대적 변화에 대응
복합적 활용형	· 대규모 유휴공공시설 활용 · 지방도시의 도시재생 · 산업구조 재편	· 지역혁신 + 포용성장	· 대규모 유휴공공시설의 효율적 활용 · 공익성과 수익성의 조화 · 도시산업구조 재편을 통한 신산업유치
임시활용	· 개발 불능지의 활용 · 유휴공간의 임시활용 · 시설수요가 없어 철거	· 신재생에너지, 물류, 농업 · 팝업 스토어 및 레스토랑 · 축제, 극장, 임시 전시관 · 드라마·영화 세트장	· 개발 불용지의 최유효 활용 · 방치된 유휴공간의 활용 · 시설 철거를 통한 운영·관리비 절감 및 매각비용 재투자

자료 : 저자 작성

(1) 지역혁신형

지역혁신형 활용은 인구감소 및 산업경제 쇠퇴 등으로 도시전반 또는 생활권의 거점시설 도입을 통해 새로운 성장동력을 확보하고 경제활성화를 도모하는 목표를 가진다. 도시진단과 여건분석을 통해 설정한 활용목표가 도시의 산업구조 재편 또는 고도화를 통한 도시경제 활성화이거나, 창년창업 등 새로운 일자리 창출을 통한 인구유입으로

지역경제 혁신, 도시재생 거점 조성으로 지역 연계형 성장기반 마련 등에 해당되면 유휴공공시설을 지역혁신형으로 활용할 필요가 있다.

지역혁신형의 주요 도입기능은 도시 또는 생활권의 유휴공공시설을 혁신거점으로 활용하여, 연구·창업 기반, 문화·관광기반, 교통·물류기반, 콤플렉스 상권기반, 공공기반 등을 통해 지역의 부가 가치를 창출하고 지역의 혁신성장과 사회혁신에 기여한다.

연구·창업시설의 경우 연구개발 집적형, 창업 및 지식집약형, 아파트형 공장 등 지식산업 집적형 등 세부적으로 구분할 수 있다. 문화·관광 기반은 주로 산업구조 재편을 위한 기능으로 지역문화자원형, 창조예술 집적형, 의료·관광의 융복합형, 복합 MICE 산업 등이 해당된다. 교통·물류 기반은 주로 역세권이나, 항만, 철도시설 등 교통시설을 중심으로 역세권 복합물류형, 항만물류형 등으로 구분된다. 콤플렉스 상권기반은 백화점이나 아울렛 등 상권 융복합형과 금융·비즈니스형으로 구분된다. 마지막으로 공공기반은 시청이나 구청 등 공공청사 복합형과 공공기관 등을 지역의 신성장동력으로 활용하는 유형이다.

표 4-5 | 지역혁신형의 도입기능

기능 구분	세부 기능
연구창업 기반	연구개발 집적형
	창업 및 지식집약형
	지식산업(기업집적, 아파트형공장)센터 집적형
문화관광 기반	지역문화자원형(콘텐츠 등 창조문화타운형)
	창조예술(공역, 박물관)집적형
	의료관광 융복합형
	MICE 복합형
교통물류 기반	역세권 복합물류형
	항만물류형
콤플렉스 상권기반	백화점, 아울렛 상권 융복합형
	금융 비지니스형
	사회적경제형
공공 기반	시청, 구청 등 공공청사 복합형
	공공기관 등

자료 : 김영수·이왕건. 2016. 경제기반형 도시재생을 위한 도입기능 선정기법 개발 및 적용.국토연구원. p26.재구성

(2) 포용적 활용형

포용적 활용은 도심, 주거지역, 상업지역, 공업지역 등 커뮤니티 단위에서 새로운 인구유입, 도시지역 주거안정, 새로운 생활인프라가 필요한 지역에 적용된다. 유휴공공시설을 공공임대주택, 사회복지 시설, 문화시설 등의 포용적 시설 복합화로 도시 내 부족한 인프라를 공급하고 주거 안정 및 국민 기본수요를 충족시켜 포용적 성장을 실현시킨다.

포용적 활용의 주요 도입기능으로는 공공주거 기반, 생활인프라 기반, 교통인프라 기반으로 구분될 수 있다. 먼저 공공주거 기반은 청년 및 신혼부부를 위한 공공임대주택, 기후변화에 대응하는 신재생에너지 주거단지, 인구구조 변화에 대응하는 커뮤니티 쉐어하우징 및 시니어 코하우징 등이 해당된다. 생활인프라 기반으로는 스마트 시티와 연계한 스마트 보건의료시설, 최근 사회적 이슈로 부상하고 있는 국·공립 어린이 집, 치매 환자 및 노인들을 위한 복지시설, 도서관 및 문화센터, 공공체육시설 등이 주요 도입가능한 시설이다. 교통인프라 기반의 경우 대중교통 활성화를 위한 복합역사, 복합환승센터, 주자창 부족 문제를 해결할 스마트 주차장 시설 등이 포함된다.

표 4-6 | 포용적 활용의 도입기능

기능 구분	세부 기능
공공주거 기반	· 청년 및 신혼부부 임대주택, 행복주택
	· 신재생에너지 주거단지
	· 커뮤니티 쉐어하우징(1인가구)
	· 시니어 코하우징(Senior Cohousing)
생활인프라 기반	· 스마트 보건의료시설
	· 국·공립 어린이 집
	· 노인복지시설
	· 도서관 및 문화센터
	· 공공체육시설
교통인프라 기반	· 복합역사, 복합환승센터
	· 스마트 주자창

자료 : 저자 작성

(3) 지역혁신 + 포용의 복합적 활용형

복합적 활용형은 주로 대규모 유휴토지의 활용을 위한 유형이다. 일자리 창출, 산업고도화, 지역활력 촉진 등 지역의 혁신성장 기능과 도시 내 생활인프라 확충, 주거안정 등 국민 기본수요를 충족시키는 포용 기능의 복합화를 통해 지역의 산업구조를 재편하고 신성장동력을 확충 하는 등 지역경제를 활성화시키고 지방도시 재생을 통해 지역불균형을 해소하는 등 국가균형발전에 기여한다.

표 4-7 | 복합적 활용형의 기능(예시)

활용 목표	지역혁신 + 포용 복합적 기능(예시)
지방도시 도시재생	벤처·창업 + 창업지원센터, 청년·신혼부부용 공공주거
신성장동력 확충	의료·관광 + 시니어 코하우징, 문화복지시설, 체육시설
대도시 도심재생	기업 비스니스 + 공공행정, 쉐어하우징, 소규모 상권
산업도시의 산업구조 재편	문화예술+ 교육시설, 예술공원, 공공주거

자료 : 저자 작성

그림 4-2 | 안양시 농림축산검역본부 복합개발

자료 : 안양시. 2018. 구)농림축산검역본부 부지 개발(안). 보도자료 p3

(4) 임시활용

규모 및 입지여건으로 인해 개발이 불가능하거나, 문화재, 환경오염, 주민의 반대 등으로 유휴공공시설 활용이 지연되어 유휴공간으로 방치될 경우를 대비하여 임시활용 제도를 적극 추진해야한다. 활용이 불가능한 토지는 신재생에너지, 물류관련 기능, 농업 등으로 임시로 활용할 필요가 있다. 또한 활용이 지연되어 유휴공간으로 방치된 공간을 5일 장터, 포장마차, 주차장, 페스티벌, 드라마·영화 촬영장소 등 임시적으로 활용하고 유보지 개념의 미래 수요에 대비하는 전략이 필요하다.

표 4-8 | 임시활용(예시)

유형	세부기능
개발 불가능지 활용	신재생에너지, 물류시설, 도시농업, 체육시설 등
상업적 활용	팝업 스토어, 팝업 레스토랑 등
문화예술적 활용	임시 극장, 임시 전시관, 거리축제 등
스포츠 오락 활용	도심의 비치발리볼 코트, 도심 임시 스키 강습장, 덤프트럭 수영장 등
커뮤니티 활용	공동체 푸드 프로젝트, 커뮤니티 가든, 도시이슈 토론장
대체주거 활용	스쿼팅(Squatting)

자료 : 이종민·이민경·오성훈(2016). p.35 바탕으로 재구성

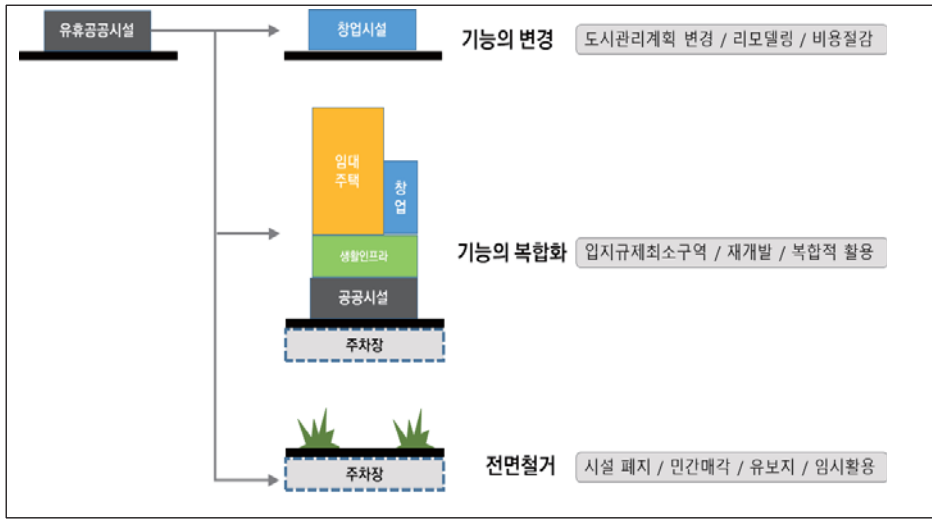
그림 4-3 | 고속도로 인근 불용지를 신재생에너지 생산에 활용(좌) / 청주 연초제조창의 임시활용(우)

(좌) 자료 : 디지털타임스. 2016. "노는 땅을 기회의 땅으로"…폐고속도로 활용 속도. 2016-08-13. http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2016081302109922732016/. (2018.10.19.)
(우) 자료: 중부매일. 2018. "옛 청주연초제조창 영화적 활용 공간 우수". 2018-01-11. http://www.jbnews.com/news/articleView.html?idxno=826087/. (2018.10.19.)

2) 활용방식

유휴공공시설의 활용 방식으로는 새로운 도입기능을 위한 기능의 변경 방식과 기존 기능의 복합화를 통한 새로운 기능도입, 수요가 없는 경우 전면철거 방식으로 구분될 수 있다.

그림 4-4 | 유휴공공시설의 활용방식 유형



자료 : 저자 작성

(1) 기능의 변경

유휴공공시설은 시설의 용도가 더 이상 그 지역에 필요가 없기 때문에 발생한다. 따라서 기존의 시설을 폐지하고 새로운 시설로 변환하는 활용방식이 필요하다. 공공시설의 경우 시설의 용도 폐지를 위해 지자체 차원에서 도시관리계획 변경이 수반되어야 한다. 국유지의 경우는 「국유재산법」에 의해 행정재산에서 일반재산으로 전환하는 행정절차를 거쳐야 한다.

(2) 기능의 복합화

유휴공공시설에 지역과 주민들이 필요로 하는 공공주택, 주민지원시설, 창업주택 등을 복합화하여 지역의 포용거점으로 활용하는 방식이다. 복합활용을 통해 국가 및 지자체 추가 예산투입을 최소화 하면서 주민 편익증진 및 지역경제 활성화 등 새로운 가치창출을 도모할 수 있다. 지자체가 공공시설 및 수익시설에 대한 장·단기적 수요 등을 고려하여 필요한 시설용도 및 규모를 확인할 필요가 있다. 대규모 자금투입이 필요한 개발사업 특성상, 수탁기관 선정 전 사업추진에 대한 수탁가능 기관과 사전협의가 필요하다. 시행주체는 지자체 등 공공재산 소유기관이 위탁기관이 되고, 공기업, 지방공사가 수탁기관 역할을 수행한다. 사업주체인 중앙정부 및 지자체가 수탁기관에 일반재산 개발을 위탁하고, 자금은 수탁기관이 조달하여 유휴공공시설을 활용하는 방식이다.

(3) 전면 철거

새로운 시설에 대한 수요가 없는 경우 전면 철거하여 무리한 운영·관리로 인한 비용 손실을 방지하는 것이 중요하다. 시설 폐지를 통해 민간에게 매각하는 방식과 건축물을 철거 한 후 미래 수요에 대비하여 유보지로 남겨두고 임시활용을 추진하는 방식으로 구분될 수 있다.

3) 사업시행 방식

유휴공공시설 활용을 위한 사업시행 방식은 직접 개발 방식과 공공 토지대부 방식, 민간투자 사업 방식, 민관 합동개발 방식 등으로 구분할 수 있다. 이러한 사업 방식들은 대부분 국가의 부족한 전문성을 민간이나 공기업이 보완하고 사업의 공공성과 수익성을 적정하게 조정하고자 한다는 특성을 가진다.

표 4-9 | 사업시행 방식

구분		내용
직접 개발	직접 개발	· 국가가 해당 사업에 대한 시행자로서 직접 개발/운영 실행 · 별도의 관리 주체 설립 필요 · 부대시설에 대한 전문 운영사 위탁 시 위탁 수수료 발생
	위탁 개발	· 국가가 개발사업에 대해 공유지 위탁 개발이 가능한 공기업(LH, Kamco 등)에서 개발 및 운영 위탁
공공 토지대부		· 국가가 사업자 공모를 통해 민간 사업자에게 단순 토지대부 · 관련 법규에 따라 해당 토지에 대한 임대수입 부과
민간투자 사업(BOT 등)		· 국가가 일정 기간 민간 사업자에게 토지 및 시설의 사용권을 부여 · 민간 사업자 자체적 계획수립 및 재원조달을 통해 토지 및 시설을 개발 · 일정 기간 후 운영 수익을 통해 투자 및 투자이익 회수
민관합동 SPC 개발		· 국가와 민간이 공동으로 별도의 법인 구성 · 시행 주체로서 공공 또는 민간 디벨로퍼 필요

자료: 박소영·이왕건(2017). p.103.

위탁 개발 방식은 개발 경험이 많은 공기업이 개입한다는 점에서 안정적 추진이 가능하지만, 복잡한 사업구도로 인해 의견 조율이 상대적으로 어렵다는 단점을 보유하고 있다. 민간투자 사업은 사업이 준공되는 시점에서 국가로 그 소유권이 귀속되는 방식으로, 기부채납 시점에 발생하는 지자체의 부동산 수익 확보가 가능하다. 하지만 사업의 공익성이 불투명하다는 단점을 갖고 있기 때문에 공공의 공익성 확보와 민간의 국유지개발에 대한 이해가 필요하다.

민관합동 SPC 개발 방식은 민간과 공공이 별도의 특수목적 법인을 구성하기 때문에 사업의 공익성과 수익성 균형을 조율하기 용이하다. 하지만 사업에 참여할 민간 사업자를 공모로 선정하기 때문에 유찰 시 발생하는 시간과 비용의 손실이 발생한다. 또한 민간과의 이견이 발생할 경우 사업 추진에 난항을 겪게 될 수 있는데 이러한 문제를 미연에 방지하기 위해서 충분한 의견 수렴이 이루어져야하며, 사업 참여 의지와 도시재생에 대한 이해도가 높은 민간 사업자를 선정하는 것이 매우 중요하다.

표 4-10 | 사업시행 방식별 장·단점 비교

구분	장점	단점
지자체 직접 개발	· 개발 이익의 시외 유출 방지 · 지자체의 일체적인 정책 및 행정도모 용이	· 사업 초기 자금 투입에 따른 지자체 부담 · 경험 부족으로 인한 시행착오
지자체 위탁 개발	· 개발 경험 보유 공기업 위탁에 따른 사업 추진 안전성 확보	· 복잡한 사업구조(지자체 - 위탁 공기업 - 민간 테넌트) · 위탁 개발자의 수익성 중심 사업 추진 · 사업리스크에 대한 지자체의 부담
공공 토지대부	· 민간의 창의적 개발 가능 · 지자체의 리스크 및 재원 부담 없음	· 사업의 공익성 불투명
민간투자 사업 (BOT 등)	· 민간의 창의적 개발 가능 · 지자체의 리스크 및 재원 부담 없음 · 기부채납에 따른 지자체의 부동산 수익 확보	· 사업의 공익성 불투명 · 기부채납 이후 시설에 대한 리모델링 등 비용 투자 필요
민관합동 SPC 개발	· 재원조달 분담을 통한 초기 사업비 경감 · 사업의 공익성 담보 · 민간의 개발 경험 및 재원조달을 통해 안정적 사업 추진	· 업자 공모에 시간 소요 · 민간과의 이견 발생 시 사업 추진 지연

자료: 박소영·이왕건(2017). p.103-104.

4) 협업사업

인구감소와 도시쇠퇴를 경험하고 있는 일부 지자체의 경우 유휴공공시설 활용을 위한 재원마련 큰 걸림돌이 될 수 있다. 따라서 중앙정부에서 지원하고 있는 다양한 부처 협업사업을 활용하여 국고를 지원 받는 전략이 필요하다.

노후 산업단지내 유휴공공시설의 경우 산업부의 산업단지환경조성 사업을 통해 노후 산업단지를 산업패러디임에 맞도록 시설 및 기능 고도화 사업비용을 지원받을 수 있다. 또한 문체부의 산업단지 및 폐산업시설 문화재생 사업과 국토부의 노후산업단지 재정비 사업을 통해 비용 지원이 가능하다.

유휴공공시설의 복합화를 위한 부처협업사업으로는 국토부의 임대주택사업과 고용노동부의 사회적기업일자리창출사업 및 창업인큐베이터 사업이 있다. 또한 여가부의 청소년문화시설건립사업과 청소년방과후 활동지원사업, 문체부의 문화시설 확충 및 운영사업 등을 통해 사업비 지원을 받을 수 있다.

표 4-11 | 부처 연계사업

부처명	부처 연계사업
문체부 (17)	① 특화(생태)도서관 육성지원, ② 문화영향평가, ③ 문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생, ④ 산업단지·폐산업시설 문화재생, ⑤ 관광두레 조성, ⑥ 인문활동가 양성·파견, ⑦ 문화특화지역 조성, ⑧ 지역문화컨설팅 지원, ⑨ 생활밀착형 국민체육센터 건립지원, ⑩ 시티투어 활성화, ⑪ 열린관광지 조성, ⑫생활문화공동체 만들기, ⑬ 지역영상미디어센터 건립 및 활성화 지원, ⑭ 마을미술 프로젝트, ⑮ 작은도서관 조성 지원, ⑯ 생활문화센터 조성 및 운영, ⑰ 문화적 도시재생
문화재청 (6)	① 문화유산 관광자원 개발, ② 문화재분야 전문가 참여, ③ 등록문화재 제도 개선, ④ 생생문화재, ⑤ 근대문화유산의 관광자원화, ⑥ 고도 역사문화도시 조성
중기부 (9)	① 특성화시장 육성, ② 청년상인 육성, ③ 전통시장 시설현대화, ④ 전통시장 주차환경 개선, ⑤ 소공인 특화지원, ⑥ 세대융합형 창업지원, ⑦ 메이커 스페이스 구축, ⑧지식산업센터건립, ⑨ 상권 활성화
환경부 (10)	① 고물상 시설 개선 지원, ② 취약계층 활동 공간 환경성질환 예방, ③ 음식물류 폐기물 종량제 기반시설 RFID 구축, ④ 분리배출 취약지역 배출환경 개선, ⑤ 물순환선도도시 조성, ⑥ 하수도악취개선, ⑦ 슬레이트 처리 지원, ⑧ 생태하천복원, ⑨ 생태휴식공간조성, ⑩ 좋은빛 환경조성
산림청	① 도시숲조성
행안부 (8)	① 지역거점별 소통협력공간 조성·운영, ② 주민체감형 디지털사회혁신 활성화사업, ③ 공공 유휴공간 민간 활용 지원 사업, ④ 안전한 지역사회 만들기 ⑤ 시민주도 공간활성화 프로젝트 ⑥ 마을기업 육성, ⑦ 주민자치형 공공서비스 구축, ⑧ 안전한 보행환경 조성
고용부 (6)	① 지역·산업맞춤형 일자리 창출지원, ② 청년 사회적 기업가 육성, ③ 사회적기업가 아카데미, ④ 사회적기업 협력 네트워크 구축 ⑤ 부처형 예비사회적기업, ⑥ 사회적기업 지원기관 운영
농식품부	① 일반농산어촌 개발
농진청	① 도시농업 및 치유농업 기술개발
해수부 (4)	① 漁울림마을 조성, ② 항만 재개발, ③ 어촌마을 리모델링, ④ 명품어촌테마마을 조성
산업부	① 산업단지 환경조성
법무부	① 범죄예방환경 개선
경찰청	① 도시재생 뉴딜사업 범죄예방 컨설팅
교육부 (3)	① 온종일 돌봄 체계 구축, ② 대학생 공공·연합기숙사, ③ 학교시설 복합화 건축 추진
여가부 (3)	① 공동육아나눔터 등 돌봄사업, ② 여성친화도시 조성 및 확산, ③ 청소년시설 확충
복지부 (2)	① 다함께 돌봄 ② 국공립어린이집 확충 ※ “공립장기요양기관 확충”은 ’18년 제외
과기부	① 공중선 정비

자료: 국토교통부. 2018. 도시재생 뉴딜 사업 신청 가이드라인. 내부자료(미출판 자료).

4. 현장 적용

1) A 지자체 : 유휴 (구)군청사 부지의 활용

(1) 지역진단 및 여건분석[1)]

□ 대상지 개요

대상지 면적은 총 11,090.7㎡(3,355평)이며, 도시관리계획상 공공청사로 지정되어 있으며, 준주거 및 제2종일반주거로 지정되어 있다. 그 동안 유휴공공시설로 방치되어 있던 이유는 도입기능 설정의 어려움과 민간사업자의 부재이다.

그림 4-5 | 대상지 전경

자료: 네이버 지도 재구성

□ 인구·고용현황 분석

(구) 군청사 부지 주변의 유동인구는 약 58,226명으로 직장인구보다는 주거인구가 많은 주거지역이다. 인구구조는 40대 이상이 많은 비율을 차지하고 있다. 시간대별로는 06~12시의 유동인구가 가장 많았으며 주말보다 주중이 72.7%의 비율로 유동인구가 더 많게 나타났다.

1) 도시진단 및 여건분석을 위해 '소상공인 상권정보 시스템(http://sg.sbiz.or.kr/)'을 활용하였으며, 원활한 분석자료 구독을 위하여 현황분석 범위를 대상지 반경 1km로 한정하였다.

표 4-12 | 대상지 주변 인구 현황

유동인구	가구수		인구수	
	아파트	이외	주거인구	직장인구
58,266	12,827	3,579	46,716	13,191

자료: 소상공인 상권정보를 바탕으로 저자 작성

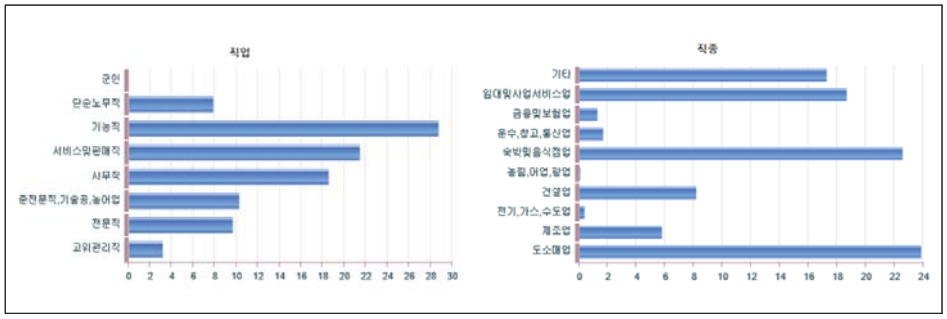
표 4-13| 대상지 주변 인구구조 세부현황

성별		연령별						
남성	여성	10대 미만	10대	20대	30대	40대	50대	60대 이상
23,859	22,857	4,264	7,600	6,535	5,290	9,653	8,422	4,952

자료: 소상공인 상권정보를 바탕으로 저자 작성

대상지 주변 행정구역의 직업비율은 '기능직'이 가장 많았으며 '서비스 및 판매직'과 '사무직' 순으로 나타났다. 직종으로는 '도소매업', '숙박및음식점', '임대서비스업' 등 일반 상권에서 나타는 업종들이 높게 나타났다.

그림 4-6 | 대상지 주변 직업 비율(좌) / 직종 비율(우)



자료: 소상공인 상권정보 시스템을 활용하여 저자 작성

대상지 인근 주거형태는 아파트가 78.2% 높은 비율을 차지하고 대규모 단지보다 소규모 단지가 주를 이루며 아파트 면적은 66㎡이 가장 많이 나타났다. 아파트 기준시가는 1억대가 절반 이상을 차지하고 있다.

표 4-14 | 대상지 주변 아파트 면적별 현황

구분		66㎡미만	66㎡대	99㎡대	132㎡대	165㎡이상
면적	개	2,782	7,387	1,566	760	332
	비율	21.70%	57.60%	12.20%	5.90%	2.60%

자료: 소상공인 상권정보를 바탕으로 저자 작성

표 4-15 | 대상지 주변 아파트 시세

구분		1억미만	1억대	2억대	3억대	4억대	5억대	6억이상
기준시가	개	1,306	6,694	1,811	2,208	656	142	10
	비율	10.20%	52.20%	14.10%	17.20%	5.10%	1.10%	0.10%

자료: 소상공인 상권정보를 바탕으로 저자 작성

□ 산업·상권현황 분석

현재 대상지 주변 주요시설은 의료/복지시설과 학교가 가장 많이 나타났으며, 집객시설로는 대형유통이 가장 많게 나타났다. 교통시설은 버스정류장이 52개로 집계되었다.

표 4-16 | 대상지 주변 주요/집객/교통시설 현황

주요시설				집객시설			교통시설
공공기관	금융기관	의료/복지	학교	대형유통	문화시설	숙박시설	
16	18	71	35	62	4	2	52

자료: 소상공인 상권정보를 바탕으로 저자 작성

대상지가 위치한 행정구역의 평균 임대료는 도시 전체의 임대료보다 높은 것으로 집계되어 대상지 주변 입지가 비교적 상권이 활성화된 곳임을 파악할 수 있다.

표 4-17 | 지역별 평균 임대료 비교 (2017년)

(단위: 원, 제곱미터당 월 임대료)

구분		1층	2층 이상	지하	평균
지역	행정구역	9,132	4,392	2,000	5,175
	도시전체	8,936	4,298	1,957	5,064

자료: 소상공인 상권정보를 바탕으로 저자 작성

□ 주민설문조사

대상지의 효율적인 활용방안 모색을 위해 지역주민을 대상으로 설문조사를 진행하였다. 설문대상은 대상지 일대 인근 지역주면 100명으로 거주민 70명과 상인 30명으로 구분하여 진행하였다. 설문의 주요내용은 유휴공공시설이 지역에 미치는 영향과 주민들이 느끼는 유휴공공시설의 문제와 해결방안으로 일대일 개별 면접 방식으로 조사하였다.

표 4-18 | 설문조사 개요

구분	주요내용
목적	① 유휴공공시설이 지역에 미치는 영향과 효율적 활용을 위한 지역주민 의견수렴 ② 주민들이 느끼는 유휴공공시설의 문제와 해결방안
대상	대상지 일대 인근 지역주민 총 100명(거주민 70명, 상인 30명)
일정	2018년 10월 1일 ~ 2018년 10월 5일(5일간)
방법	구조화된 질문지를 이용한 일대일 개별 면접 조사

자료: 저자 작성

① 유휴공공시설의 존재 인지 여부

상인과 거주민 모두 유휴공공시설의 존재 인지 여부에 대해 각각 '알고 있다'가 100.0%로 모든 지역주민이 유휴공공시설의 존재를 인지하고 있었다.

② 유휴공공시설 문제 해결 방법

유휴공공시설 문제 해결 방법은 '시설을 영구적으로 다른 용도로 활용한다'가 61.0%로 높게 나타났으며, 이어서 '시설을 민간에 매각/임대한다'가 21.0%, '시설을 일시적으로 다른 용도로 활용한다'가 8.0% 등의 순으로 나타났다.

③ 유휴공공시설의 활용 용도

유휴공공시설의 용도로 상인과 거주민 모두 '일자리 창출시설'이 28.0%로 가장 높게 나타났으며 다음으로 거주민의 경우 '교육시설', 상인의 경우 '문화시설' 순으로 나타났다.

④ 유휴공공시설의 임시 용도

유휴공공시설의 임시용도는 '문화센터'가 56.0%로 높게 나타났으며, 이어서 '주차장'이 44.0%, '페스티벌, 공연장, 축제공간 등'이 19.0% 등의 순으로 높게 나타났다.

⑤ 주민참여 제도 참여 의향

주민참여 제도 참여 의향은 '적극적으로 참여하겠다'가 55.0%로 높게 나타났으며, 이어서 '참여하지 않겠다'가 29.0%, '적극적 참여보다는 의견 제시로 참여하겠다'가 13.0% 등의 순으로 높게 나타났다.

□ 종합분석

대상지 주변 주거인구 대비 직장인구 비율이 약 8:2로 주거인구가 월등히 높게 나타났으며 음식업 등 서비스업이 가장 많은 상권을 차지하고 있다. 지역의 인문환경 및 기반산업의 특성과 설문조사 결과를 종합했을 때 직장인구 확보를 위한 사업기반 유치와 더불어 젊은 인구유입을 위한 교육시설의 확충이 필요한 것으로 나타났다.

(2) 활용 목표 설정

도시진단과 대상지 여건 및 잠재력 분석 그리고 주민의견 수렴을 종합적으로 고려했을 때 유휴공공시설 활용의 목표를 '대학과 융합한 청년창업 등 일자리 창출을 통한 젊은 인구유입으로 지역경제 혁신'으로 설정하였다.

(3) 활용계획

활용목표를 달성하기 위해 도입기능 유형을 '지역혁신형'으로 설정하고 세부 기능을 연구창업에 기반하여 단과대학(원)과 기업입지가 결합한 '캠퍼스형 산학융합단지'를 선정하였다. 활용방식으로는 기존의 시설을 리모델링하고 새로운 기능을 중축함으로써 교육시설(대학)과 연구시설(기업) 그리고 생활관이 결합한 복합시설로 활용한다. 이와 더불어 생활관을 1인실 중심으로 구성하여 게스트하우스를 확충한다.

그림 4-7 | 캠퍼스형 산학융합단지의 개발컨셉(예시)

자료: 저자 작성

교육연구시설로는 지역대학 분원을 유치하여 대학 및 대학연구교수연구실 등을 통해 기업 맞춤형 인력을 양성하고 창업을 지원한다. 연구시설은 기업 등을 유치하여 산학협력단지, 지역산업 특화센터, Post-BI 육성센터, 버츄얼 창업센터 등을 설치한다. 생활관은 학생과 종사자들을 위한 숙소, 생활편의 시설, 1인실 게스트 하우스 등으로 활용한다.

표 4-19 | 개발규모(예시)

구 분		면적 (㎡)	주차장 (㎡)	합계 (㎡)	비율 (%)	세부시설 구성
교육 연구 시설	대학 및 대학연구소	16,092	3,560	19,652	18	실험실/강의실/강사실/강당/교수연구실 등 (전용 200여평 * 15개 대학 기준)
	연구소	6,942	1,560	8,502	7	기업부설연구소 (전용 15여평 * 100개소)
	엔지니어링	850	200	1,050		현장체험/기술혁신의 주체
	생 활 관	30,098	6,920	37,018	32	1인실(21.5㎡) 615실, 고급형(44.2㎡) 147실, 구내식당
	소계	53,982	12,240	66,222	57	
지원 시설	창업시설	19,958	8,800	28,758	25	기업지원센터
	근생시설	13,445	5,960	19,405	17	운동시설, 휴게실, 의료시설, 판매시설, 은행 등
	생활인프라	815	200	1,015	1	직원 어린이집 등 복지시설
	소계	34,218	14,960	49,178	43	
합 계		88,200	27,200	115,400	100	

자료: 구로 산학 캠퍼스 개발계획(안)을 인용하여 저자 작성

(4) 사업방식

수익성이 큰 사업인 동시에 공익시설의 확충이 필요하므로 지자체와 민간의 공동출자법인 형태의 민관합동법인(SPC) 추진이 필요하다. 민관합동법인은 사업의 효율성과 공공성 확보에 용이하며 지분출자에 따른 사업관리 및 배당이익 확보가 동시에 가능하다.

검토 법류로는「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 해당 지자체 도시기본계획조례,「산업입지 및 개발에 관한 법률」,「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」,「건축법」,「주택법」등이 있다.

활용 가능한 중앙부터 협업사업으로는 공공건축물 리뉴얼 사업과 연계해 회의실, 작업장, 창업플랫폼 등 공동 이용시설 조성을 위한 사회적 기업 일자리창출사업과 창업인큐베이터사업 등이 있다.

(5) 예상되는 문제점

지역혁신형 활용의 핵심은 도입기능이다. 결국 수요가 있어야 활용이 가능하다. 특히 대상지와 같이 대규모 유휴공공시설은 정확한 수요분석이 수반되어야 한다. 하지만 인구가 감소하고 쇠퇴하는 도시는 기본적으로 수요가 미비하기 때문에 때로는 새로운 수요를 창출 할 수 있는 잠재력을 가진 도입기능을 도출해야 한다.

지역혁신형 활용의 경우 지자체 입장에서는 민간의 참여도 유도해야한다. 민관협력방식(SPC)으로 사업을 추진할 경우 수익성 위주의 계획과 개발이 이루어질 수 있어 사업주체간 의견이 상충될 수 있고 지자체의 사업관리 감독기능이 축소되어 공익성 확보를 위한 한계가 있을 수 있다.

입지규제최소구역의 활용도 예상되는 문제점 중 하나이다. 입지규제최소구역 제도는 공공시설의 복합화를 위해 도입된 제도이지만, 절차가 복잡하고 지자체에서 잘 활용하지 못하고 있어 도입실적이 미비하다. 유휴공공시설 같이 시설의 복합화를 위해서는 입지규제최소구역을 적극 활용할 필요가 있다.

(6) 기대효과

지역 내 약 200평 규모의 5개 단과대학(원)과 15평 중기연구소 200개소, 첨단업무시설 연면적 약 29,937㎡, 약 600실의 1인 생활관을 통해 최소 1,315개의 일자리가 창출할 것으로 예상된다. 또한 산학협력을 통해 기업의 지역 내 창업과 성장을 위한 산업생태계의 기반을 구축함으로서 도시 및 지역의 내생적 성장 역량 강화를 지원할 것으로 기대된다.

표 4-20 | 시설도입으로 인한 예상 고용자 수

도입시설	예상 고용자 수	근거
대학	50명	1개 단과대학 고용 10명 x 5개
중기연구소	300명	중기연구소 200개 x 1.5인
첨단업무시시설	665명	업무시설 용지 19,958㎡(용적률 150%) 연면적 29,937㎡ *1인당 건축사용면적 45㎡
생활관	300명	약 600실(호텔 1,00개실 1,200명 고용)
총계	1,315명	

자료: 저자 작성

2) B 지자체 : 유휴 보건소 부지의 활용

(1) 도시진단 및 여건분석[1)]

□ 대상지 개요

대상지 면적은 약 9,638㎡(약3,000평)이며, 도시관리계획상 공공청사로 지정되어 있으며, 제2종일반주거로 지정되어 있다. 그 동안 유휴공공시설로 방치되어 있던 이유는 문화재로 인해 개발이 불가능 하며 리모델링 비용 과다로 사업추진이 어렵기 때문이다.

1) 도시진단 및 여건분석을 위해 '소상공인 상권정보 시스템(http://sg.sbiz.or.kr/)'을 활용하였으며, 원활한 분석자료 구독을 위하여 현황분석 범위를 대상지 반경 1km로 한정하였다.

그림 4-8 | 대상지 개요

자료: 직접촬영 / 네이버 지도 .https://map.naver.com/index.nhn?query=5ZCN&enc=b64&tab=1/. (2018.10.19.)

□ 인구·고용현황 분석

대상지 주변 유동인구는 5,879명으로 직장인구(9,466명) 보다 주거인구(14,955명)가 많은 지역이다. 인구구조는 60대 이상이 가장 높게 나타났으며 주거 형태는 아파트 보다 단독주택 단지로 형성되어 있다. 시간대별 유동인구는 06~12시가 가장 많으며 주말보다는 주중이 74%의 비율로 유동인구가 더 많다.

표 4-21 | 대상지 주변 인구 현황

유동인구	가구수		인구수	
	아파트	이외	주거인구	직장인구
5,879	1,400	5,409	14,955	9,466

자료: 소상공인 상권정보를 바탕으로 저자 작성

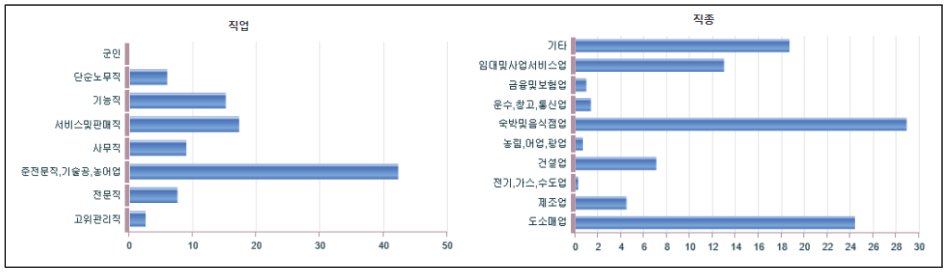
표 4-22 | 대상지 주변 인구구조 세부현황

성별		연령별						
남성	여성	10대 미만	10대	20대	30대	40대	50대	60대 이상
11,920	12,501	816	1,484	2,976	3,123	4,411	5,289	6,322

자료: 소상공인 상권정보를 바탕으로 저자 작성

대상지 주변 직업 비율을 살펴보면 '준전문직, 기술공, 농어업'이 가장 높게 나타났으며, '서비스 및 판매직', '단순노무직' 순으로 나타났다. 직종비율은 '숙박 및 음식점업', '도소매업', '임대 및 사업서비스업' 등이 높게 나타났다.

그림 4-9 | 대상지 주변 직업 비율(좌)과 직종 비율(우)



자료: 소상공인 상권정보를 바탕으로 저자 작성

대상지 주변 단지규모는 주로 소규모이며 거주 면적도 66㎡미만의 소규모 면적이 77%로 가장 높았다. 기준시가는 1억 미만이 83.6%로 대부분의 주택 기준시가가 1억 미만으로 형성되고 있다.

표 4-23 | 대상지 주변 주거 면적별 현황

구분		66㎡미만	66㎡대	99㎡대	132㎡대	165㎡이상
면적	개	1,080	224	55	31	10
	비율	77.10%	16.00%	3.90%	2.20%	0.70%

자료: 소상공인 상권정보를 바탕으로 저자 작성

표 4-24 | 대상지 주변 주택 시세

구분		1억미만	1억대	2억대	3억대	4억대	5억대	6억이상
기준시가	개	1,170	230	0	0	0	0	0
	비율	83.60%	16.40%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

자료: 소상공인 상권정보를 바탕으로 저자 작성

□ 산업·상권현황 분석

대상지 인근 주요시설은 의료/복지 시설이 153개로 가장 많고, 집객시설로는 대형유통이 가장 많게 나타났다. 교통시설은 버스정류장이 30개로 집계되었다.

표 4-25 | 대상지 주변 주요/집객/교통시설 현황

주요시설				집객시설			교통시설
공공기관	금융기관	의료/복지	학교	대형유통	문화시설	숙박시설	
6	19	153	24	138	9	22	30

자료: 소상공인 상권정보를 바탕으로 저자 작성

지역별 평균 임대료는 시 임대료가 도의 임대료에 비해 낮아 상권이 활성화되지 않은 지역임을 알 수 있다.

표 4-26 | 지역별 평균 임대료 비교 (2017년)

(단위: 원, 제곱미터당 월 임대료)

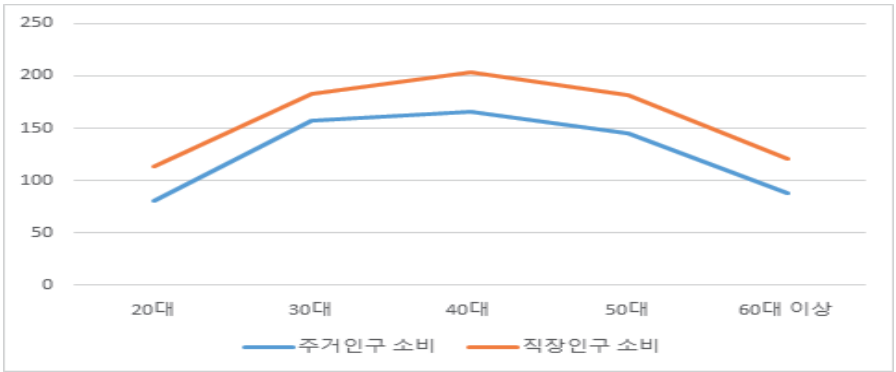
구분		1층	2층 이상	지하	평균
지역	시	4,399	1,962	1,126	2,496
	도	6,702	2,989	1,716	3,802

자료: 소상공인 상권정보를 바탕으로 저자 작성

지역 소비현황을 살펴보면 전반적으로 주거인구에 비해 직장인구의 소비력이 더 높으며 가장 많은 소비군은 40대 직장인구로 나타났다.

그림 4-10 | 대상지 주변 주거인구 및 직장인구 연령대별 소비현황 (2018)

(단위: 인당 평균 월 소비액, 만원/월)



자료: 소상공인 상권정보를 바탕으로 저자 작성

□ 종합분석

대상지 주변 주거인구 대비 직장인구 비율이 약 8:2로 주거인구가 월등히 높게 나타났으며 음식업과 서비스업을 중심으로 상권이 형성되어 있다. 인구구조는 50대·60대 이상의 중·장년층의 인구가 과반수를 차지하므로 중·장년층을 위한 시설이 필요하며 수요창출이 낮은 지역특성을 보이고 있어 수익시설 보다는 주민 친화적인 시설이 필요하다. 지역 혁신역량이 역사와 관광에 집중되어 있어, 이와 연계한 새로운 고부가 가치 창출 기능과 다양한 생활인프라 확충이 필요하다.

(2) 활용 목표 설정

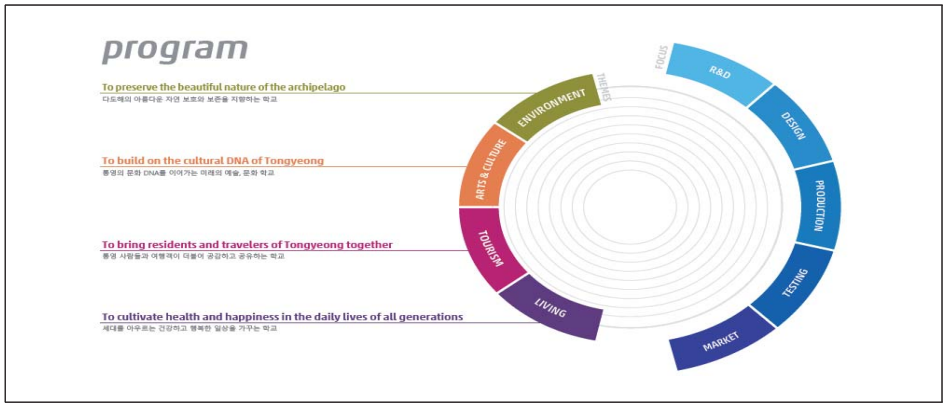
도시진단과 대상지 여건 및 잠재력 분석을 종합적으로 고려했을 때 유휴공공시설 활용의 목표를 '도시재생 거점 조성으로 지역 연계형 성장기반 마련'과 '의료·문화·복지 시설 등의 복합화로 도시 내 생활인프라 확충'으로 설정하였다.

(3) 활용계획

활용목표를 달성하기 위해 도입기능 유형을 '포용적 활용형'으로 설정하고 세부 기능을 생활인프라에 기반하여 공동작업장 및 주민학교 운영을 위한 공간과 의료·문화·복지 등 복합커뮤니티 시설로 선정하였다. 활용방식으로는 기존 시설의 용도변경 및 건물을 리모델링하여 1층에는 복합커뮤니티 시설과 2층에는 공동작업장 및 주민학교 시설로 활용한다.

공동작업장은 청년, 문화·예술인, 지역주민, 지역특화산업 인력 등 다양한 분야의 사람들이 작업공간과 시설을 공유하고 서로의 아이디어를 나누면서 시너지 효과를 창출하는 협업공간으로 조성한다. 주민학교는 지역혁신자원의 고도화를 위해 주민 및 상인들을 위한 다양한 교육프로그램을 지원한다. 이와 더물어 복합커뮤니티센터를 통해 주민이 필요로 하는 문화시설, 보육시설, 도서관 등을 확충하여 도시재생기 거점시설로 조성한다.

그림 4-11 | 지역학교 (예시)



자료 : '통영폐조선소 도시재생 마스터플랜 국제공모' 1등 당선작 제안서

(4) 사업방식

포용적 활용형의 유휴공공시설 활용은 수익시설 보다는 공익시설의 복합화가 필요함으로 국고보조를 통한 지자체 사업으로 추진될 필요가 있다. 국가와 지자체가 재원을 투입하여 직접 사업을 시행하거나 공기업에 위탁시행 방식으로 추진된다.

리모델링을 위한 재원조달은 도시재생 뉴딜사업의 재정보조와 지자체 자체 예산, 기금 지원으로 조달이 가능하고 운영비용은 마을카페, 게스트 하우스 등 주민소득 창출 사업으로 조달한다.

관련 중앙정부 협업사업으로는 문체부의 문화특화지역조성사업, 중소벤처기업부의 소상공인 창업교육 지원사업, 여가부의 청소년시설 확충사업, 지역발전위원회의 창조지역사업, 국토교통부의 새뜰마을사업 및 도시활력증진지역개발사업, 보건복지부의 지역자율형 사회서비스 투자사업 등이 있다.

(5) 예상 문제점

예상 문제점으로는 예산확보의 어려움 있다. 건물 리모델링을 위해서는 막대한 비용이 필요한데 규모가 작은 지자체 입장에서는 사업자금 마련이 쉽지가 않다. 중앙정부

의 지원을 위해서는 각종 지원사업에 응모해야하며, 절차 또한 복잡하고 어렵다.

주민들의 의견 충돌로 사업이 지연될 수 있다. 도심에 위치한 대상지는 다양한 이해관계자들과 얽혀 있어 활용측면에서 상반된 의견을 제시할 수 있다. 이를 방지하기 위해 사업초기부터 주민들의 참여를 이끌어 사업성격을 이해시키고 함께 추진해야 한다.

(6) 기대효과

문화재 등으로 개발이 어려운 유휴공간을 리모델링하여 주민 필요시설로 활용한다. 교육 및 체험이 가능한 작업공간, 레지던시, 전시공간, 공동판매장 등을 조성하여 지역 주민의 역량강화와 지역혁신역량의 고도화를 도모할 수 있으며, 동시에 교육·문화·의료시설 등 주민공공시설이 부족한 주거·상업 밀집지역 내 주민이 이용할 수 있는 복합커뮤니티시설을 확충할 수 있다.

CHAPTER 5

결론 및 정책제안

1. 유휴공공시설의 효율적 활용을 위한 정책제안 | 161

2. 연구의 성과와 향후과제 | 170

CHAPTER 5

결론 및 정책제안

본 장에서는 유휴공공시설의 효율적 활용을 위한 정책제언을 기술한다. 정책제언은 유휴공공시설의 활용적 측면과 제도적 측면 그리고 시스템 측면으로 구분하여 도시 정책적 차원에서의 정책방향과 제도개선 방안을 제시하였다. 끝으로 연구의 정책적 및 학술적 기대효과를 정리하였다.

1. 유휴공공시설의 효율적 활용을 위한 정책제안

1) 제도적 측면

본 연구에서 실시한 유휴공공시설의 현황 분석결과 시가화용지가 증가하고 도시쇠퇴가 진행될수록 유휴공공시설이 증가하는 것으로 나타났다. 지자체 공무원을 대상으로 하는 설문결과에서도 신시가지 개발이 유휴공공시설 증가 영향을 미친다는 답변이 많았으며, 시가화용지 확대 보다는 기존 시가지의 유휴공공시설 활용을 권장하여 도시의 외연적 확산으로 인한 도심이탈을 방지해야 한다는 의견이 많았다. 그래도 다행인 것은 최근 도시정책 패러다임이 신시가지 개발에서 축소도시 및 도심 도시재생 등으로 전환되고 있는 것이다. 하지만 이미 개발이 된 기존시가지에 민간 소유 토지를 활용한 도시재생은 다양한 사회적 문제를 일으키고 있어 공공에서 소유하고 있는 유휴공공시설의 적극적인 활용이 필요하다. 특히 인구감소와 도시쇠퇴를 경험하고 있는 우리나라 도시에서 도시 내 입지한 유휴공공시설은 활용의 잠재력이 높은 지역자원이다. 따라서 유휴공공시설을 일자리 창출과 경제활성화 등 지역혁신과 공공임대주택 및 생활인프라 등 포용정책을 지원하는 용도로 활용할 필요가 있다. 이를 위해 유휴공공시설의 법적

개념 정립과 도시·군계획시설 지정, 「도시·군관리계획 수립 지침」 개정, 「유휴공공시설 활용 관련 지침」 마련 등의 제도적 개선이 필요하다.

(1) 유휴공공시설의 법적 개념 및 정의 정립

우선 가장 먼저 유휴공공시설에 대한 법적 정의가 필요하다. 「국토의계획및이용에관한법률」(이하 국토계획법)상 유휴공공시설의 개념과 정의가 정립되었을 때 다양한 도시정책에 활용될 수 있다. 빈집, 폐교, 폐철도시설은 별도의 법·제도로 관리되고 있으며 유휴공공시설은 학술적 측면에서 다양한 정의로 풀이되었을 뿐이다.

대부분 국·공유재산인 공공시설은 개별법으로 관리되고 있으며 행정재산과 일반재산으로 구분하고 있다. 일반적으로 행정재산이 그 목적으로 이용되지 못하는 경우 일반재산으로 용도를 폐지하여 처분하는 방식이다. 국유재산의 용도 폐지는 「국유재산법」상 행정목적으로 사용되지 않거나 다른 용도로 개발하기 위한 경우 허가된다. 공유지의 용도 변경 또는 폐지는 「공유재산및물품관리법」에 따라 지자체장의 심의를 거쳐 행정재산의 용도를 변경 또는 폐지하려는 경우로 명시하고 있다. 즉 국·공유재산 관련 법령에서는 유휴시설에 대한 명확한 정의가 없고 용도 폐지와 변경에 대한 사항만 제시하고 있다.

따라서 유휴공공시설의 지역혁신 및 포용적 활용을 위해서는 명확한 법적 개념과 정의가 정립되어야 하며 유휴공공시설로 판단하는 기준과 주체 등을 제시해야 한다.

표 5-1 | 유휴공공시설의 법적 개념 및 정의(예시)

유휴공공시설의 정의	· 도시·군관리계획으로 결정된 도시·군계획시설 중 비어있거나 저이용되어 지역의 수요를 충족하지 못하는 시설
판단 기준	· 중앙정부에서 유휴공공시설 판단 기준을 마련하여 지자체가 관리·조사를 통해 직접 판단
판단 주체	· 지자체장

자료: 저자 작성

(2) 유휴공공시설을 도시·군계획시설로 지정

유휴공공시설을 새로운 도시·군계획시설로 지정할 필요가 있다. 현재 도시·군계획시설은 국토계획법에 따라 항만, 공항, 학교, 문화시설 등으로 구분된다. 특히 「도시·군계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙」(이하 도시·군계획시설 규치) 제2조 3항의 시설(주차장, 공원, 녹지, 유원지, 광장, 학교, 운동장, 공공청사, 문화시설, 청소년수련시설 및 종합의료시설)의 경우 주민생활과 밀접한 관계를 가진 생활인프라 시설들이다. 이들 도시·군계획시설 중 국토계획법의 정의에 따라 유휴시설로 판단되는 시설은 '유휴공공시설'로 지정하여 지역혁신 또는 포용성장 공간으로 활용할 필요가 있다. 즉 도시·군계획시설규칙에 '유휴공공시설' 대한 조항을 신설하여 유휴공공시설을 법적인 시설로 결정하는 것이다. 유휴공공시설로 결정되는 경우 타 개별법령들 내에서 다양하게 활용될 수 있으며 용도의 변경 또는 폐기 절차를 간소화하여 유휴시설로 방치되는 시간을 최소화할 수 있다.

(3) 유휴공공시설 활용을 위한 도시·군관리계획 수립 지침 개정

유휴공공시설이 도시·군계획시설로 지정되면 유휴공공시설의 지역혁신 및 포용적 활용을 위해서는 지자체장이 도시·군관리계획을 통해 유휴공공시설에 대한 계획을 수립해야 한다. 따라서 도시·군관리계획 상 일반재산을 포함한 행정재산 중 유휴공공시설을 파악하여 그 활용방안을 포함하도록 「도시·군관리계획 수립 지침」을 개정할 필요가 있다. 또한 유휴공공시설의 효율적 활용을 위해서는 도시·군관리계획 변경에 대한 절차를 간소화시켜야 한다. 특히 유휴공공시설의 경우 장기간 방치될 경우 주변 지역으로 미치는 영향이 크기 때문에 주민 또는 지역 NEEDS를 즉각적으로 충족시키는 시설로 전환시켜야 한다. 하지면 현재 제도상 공공시설의 용도변경은 매우 까다롭고 엄격하게 관리되고 있어 한 번 지정된 용도는 변경되기 어려운 실정이다. 따라서 도시·군관리계획 수립 지침 상 유휴공공시설은 별도의 항목으로 구분하여 유휴공공시설이 유연하고 즉각적으로 활용될 수 있도록 절차의 간소화가 필요하다.

(4) 유휴공공시설 활용관련 지침 마련

유휴공공시설 활용의 제도화를 위해 본 연구에서는 「유휴공공시설 활용에 관한 지침」을 제안한다. 유휴공공시설로 지정된 시설은 이 지침에 따라 효율적이고 원활한 활용을 도모하게 되며, 지역혁신과 포용적 활용의 지침역할을 하게 된다.

본 지침상 유휴공공시설은 도시·군관리계획으로 지정하는 도시·군계획시설의 하나로서 유휴공공시설을 지역혁신 또는 포용적으로 활용하도록 유도하는데 의의가 있다. 또한 도시지역 내 지역혁신 및 포용 기능을 집적시켜 복합적이고 압축적인 활용을 증진시켜 지역발전을 위한 거점으로 육성하는 것이 주요 목적이다. 본 지침에서는 국토계획법에 따라 유휴공공시설로 지정하는 기준을 제시하는 등 유휴공공시설 지정의 일반원칙을 정립한다. 유휴공공시설 활용계획 수립을 위해 기초조사, 주요기능, 건폐율·용적률 등 계획수립의 일반원칙을 제시하고 지역혁신과 포용적 활용을 위한 가이드라인 및 규제완화 사항을 제시한다.

2) 활용적 측면

유휴공공시설 활용의 핵심가치를 '지역혁신'과 '포용'으로 설정하고 핵심가치 달성을 위해 혁신성장과 일자리 창출, 도시재생, 국민 기본수요 충족, 국가균형발전 등 상위 정책목표와 연계하는 전략이 필요하다. 특히 유휴공공시설은 도시 내 입지한 공공소유의 토지 또는 건축물이라는 잠재력을 가지고 있기 때문에 혁신성장과 일자리 창출 등을 지원하기 위한 공간으로 활용가치가 높다. 또한 공적자금 투자가 필요로 하는 공공임대주택, 복지·보육·문화시설 등 생활 인프라 확충, 여가 공간 확대, 근린 공동체를 위한 공간 조성에 공공소유의 유휴공공시설을 적극 활용할 필요가 있다.

지역혁신은 지역의 혁신역량을 가장 효율적으로 활용할 때 그 효과가 극대화 된다. 본 연구에서 살펴본 로테르담의 사례는 지역기반의 클러스터 구축이 지역혁신에 얼마나 효과적인지를 보여주고 있다. 지역혁신은 경제적 활력이 있는 공간을 창출하고 새로운 성장동력과 일자리 창출에 기여한다. 특히 쇠퇴하고 있는 우리나라의 지방도시의

발전을 위해 유휴공공시설을 혁신공간으로 활용하는 적극적인 정책 지원이 필요하다.

아울러 유휴공공시설의 포용적 활용은 커뮤니티 중심으로 활용되었을 때 주민들의 수요를 충족시킬 수 있다. 영국의 근린계획 사례는 마을단위의 지역 공동체에서 유휴공공시설의 포용적 활용 방안을 보여준다. 국내의 유휴공공시설 활용에 있어서도 각 지역의 공동체가 가지고 있는 유휴공공시설에 대한 인식과 문제점, 활용방안에 대한 논의와 고민을 유도할 수 있는 전략이 필요하다.

이러한 유휴공공시설의 효율적 활용을 위해서는 지역중심의 유휴공공시설 활용체계 구축, 시설 복합화를 위한 입지규제최소역 활성화, 행정재산의 용도변경과 임시활용 제도개선이 필요하다.

(1) 지역중심의 유휴공공시설 활용체계 구축

지역이 가지고 있는 사회·경제적 여건, 도시환경 조건, 개발수요 등이 다양하기 때문에 지역중심의 유휴공공시설 활용목표를 설정하고 가장 효율적인 활용방안과 활용방식을 채택하는 것이 필요하다. 유휴공공시설 활용 시 주민과의 갈등이 예상되므로 주민요구 반영과 주민의 의견 수렴을 통한 협력적 계획수립으로 갈등을 최소화 할 필요가 있다. 주민들의 반대로 사업이 지연되는 경우 유휴공간을 방치하는 사태로 이어질 수 있다. 본 연구에서 진행한 주민설문조사 결과 유휴공공시설 활용에 있어 주민참여 제도 참여 의향은 '적극적으로 참여하겠다'가 55.0%로 높게 나타났으며, 이어서 '참여하지 않겠다'가 29.0%, '적극적 참여보다는 의견 제시로 참여하겠다'가 13.0% 등의 순으로 참여하겠다는 의견이 높게 나타났다. 또한 영국의 근린계획의 사례에서 보듯이 유휴공공시설의 활용은 지역이 가지고 있는 인문·사회적 및 정치·경제적 특수성을 반영하고 지역 및 주민들이 원하는 NEEDS를 충족시키는 것이 1차적 목표이다. 영국의 근린계획이 이를 잘 실현시키는 제도로, 이 제도를 통해 지역 공동체는 지역에 대한 공동의 관심을 개발하고 지역의 개발과 성장에 적극적으로 참여할 수 있다.

(2) 시설 복합화를 위한 입지규제최소구역 제도 활성화

유휴공공시설의 효율적 이용을 위해서는 시설용도의 복합화가 필수적이다. 이와 관련된 제도적 장치인 입지규제최소구역 제도가 신설되었지만, 복잡한 절차와 시설복합화에 대한 필요성이 적기 때문에 지자체의 활용 빈도는 매우 낮다. 유휴공공시설의 입소최소구역 제도 활용의 활성화를 위해서는 절차 간소화 등의 제도적 개선이 필요하다.

현재 입지규제최소구역의 유형으로는 거점시설형, 시가지 정비형, 특정시가지 활성화형이 있지만 유휴공공시설은 세 가지 유형 목적과 적용대상지에 있어서 모호한 감이 있다. 특히 거점시설의 경우 「입지규제최소구역 지정 등에 관한 지침」에 교통거점형, 생활문화 거점형, 경제거점형으로 나뉘어져 있지만 이를 거점형으로 묶어 분류하기에 세분화가 부족하다. 즉, 유휴공공시설을 어느 유형으로 볼 것인가가 애매하다.

소규모 유휴공공시설의 경우 입지규제최소구역으로 개발이 어렵다. 현재 입지규제최소구역은 기본적으로 최소 1만 제곱미터 이상으로 지정되어 있어 소규모 개발이 원활이 이루어지고 있지 않다. 또한 지자체 입장에서는 입지규제최소구역으로 지정하는 총 구역 면적이 부족하다. 지침에 따르면 '관할 구역 내 주거·상업·공업지역으로 지정된 면적을 기준으로 특별시·광역시는 1퍼센트 이내로 하고, 시·군 및 특별자치시는 0.5퍼센트 이내로 한다. 다만, 관할 구역 내 주거·상업·공업지역 면적의 0.5퍼센트가 1만 제곱미터 미만인 경우에는 1만 제곱미터로 한다.'라고 명시하고 있다.

유휴공공시설의 복합적인 활용을 위해서는 우선 유휴공공시설 활용의 시급성을 감안하여 별도의 유형으로 구분하고 규모와 총 구역 면적에 대한 규제완화가 필요하다.

(3) 국유재산법 개정을 통한 행정재산의 용도변경 및 임시 활용

지자체 마다 행정자산의 유휴여부를 판단하기 위해 조사가 이루어지고 있지만, 실제 유휴시설로 분류하기에는 한계가 많다. 우선 행정재산이 유휴하다고 판단되는 경우 일반자산으로 변경하여 매각 또는 철거를 진행하기 때문이다. 그렇기 때문에 유휴공공시설의 현황 조사는 매우 중요하다. 정확한 조사 이루어져야만 유휴공공시설을 방치하지

않고 즉각적으로 다른 용도로 활용할 수 있다. 이에 행정재산 중 유휴하다고 판단되는 시설은 일반자산으로 변경 없이 다른 용도로 활용되도록 절차를 간소화 하거나, 그 절차를 밟는 동안에는 임시활용이 가능하도록 제도개선이 필요하다. 독일의 중간 및 임시활용제도는 유휴공간에 새로운 활동을 불어넣어 매력적인 장소로 탈바꿈시키고 있다. 무엇보다 유휴공공시설 관련 공공기관을 전담기구로 지정하여 유휴공공시설 전수조사, 활용정책 개발, 사업기획 및 타당성 검증 등의 지원기능을 부여해야한다.

이를 위해서는 「국유재산법」의 개정이 필요하다. 유휴행정재산의 신속한 용도폐지를 위해 지자체 또는 개발사업 주체가 직접 기획재정부에 유휴공공시설을 신고할 수 있도록 '유휴공공시설 신고제' 도입이 필요하다. 또한 유휴행정재산의 효율적인 활용을 위해 직접적인 개발이나 용도변경이 가능하도록 법 개정이 필요하다. 이를 위해서는 국유지의 소유주체와 용도변경을 통한 개발주체간의 거버넌스 구축이 필요하다.

3) 시스템적 측면

(1) 유휴공공시설 활용 정책과 국가정책과의 연계 추진

혁신성장과 일자리 창출, 도시재생 뉴딜사업, 생활인프라 확충 등 사회적 가치 상승을 위한 국가정책 목표 달성을 위해 유휴공공시설이 활용되어야 한다. 유휴공공시설을 국가정책과 연계하여 일자리 창출, 복지시설의 확충, 정주환경 개선을 위해 적극 활용할 필요가 있다. 지역낙후, 산업구조개편, 일자리 창출 등이 필요한 지역의 대규모 유휴공공시설의 경우 혁신성장과 일자리 창출을 도모하는 경제기반형 거점시설과 함께 다양한 지원시설의 복합화가 필요하고 사업성이 낮은 소규모 국유지의 경우 주차장, 보육시설 등 생활인프라 공급정책의 일환으로 활용하여 도시재생의 촉매제 역할을 도모해야한다.

이를 위해서는 관계부서간의 협력이 중요하다. 특히 국유재산을 담당하고 있는 기획재정부와 공유지를 관리하는 행안부와 지자체, 그리고 공간정책을 수립하는 국토교통부와의 협력이 필수적이다. 현재로서는 국유재산 및 공유재산 활용을 위한 법들이 개

별적으로 분리되어 있고 각 부처별로 각기 다른 활용 전략을 마련하고 있어 효율적인 활용이 어렵다. 무엇보다 유휴 국공유 재산 등 유휴공공시설에 대한 데이터구축, 연구기획, 활용과 처분 등을 총괄하는 추진체계 마련이 시급하다.

(2) 유휴공공시설 활용을 위한 중앙정부의 지원

현재 유휴공공시설 활용을 위한 국고보조는 도시재생 뉴딜사업 내 유휴공공시설이 포함됐을 경우이다. 하지만 도시재생 뉴딜사업으로 선정이 되어야만 국조 지원을 받을 수 있으며 선정되기 위해서는 까다로운 절차와 지자체간의 경쟁을 피할 수 없다.

유휴시설은 주변지역에 미치는 영향이 크기 때문에 빠른 시일 내 용도를 변경하거나 철거 또는 임시적으로 활용해야한다. 따라서 지자체가 유휴공공시설이 발생할 경우 즉각적으로 용도의 변경이나 임시활용 등의 조치를 취해야한다. 하지만 지자체 재정으로는 한계가 있다. 특히 인구감소나 도시쇠퇴가 급격하게 진행되는 지자체의 경우 자체 자본마련이나 민간의 참여를 유도하기 어렵기 때문에 국고의 투입이 절대적으로 필요하다. 따라서 도시재생뉴딜사업의 일환으로 유휴공공시설의 활용을 위해 도시재생뉴딜구역 외 유휴공공시설도 국고보조가 이루어지도록 제도개선이 필요하다. 본 연구에서 실시한 설문조사 결과에서도 유휴공공시설 활용에 있어 가장 필요한 것이 국고보조와 규제완화에 대한 지원이었다.

(3) (가칭) 국·공유지 연구센터 설립

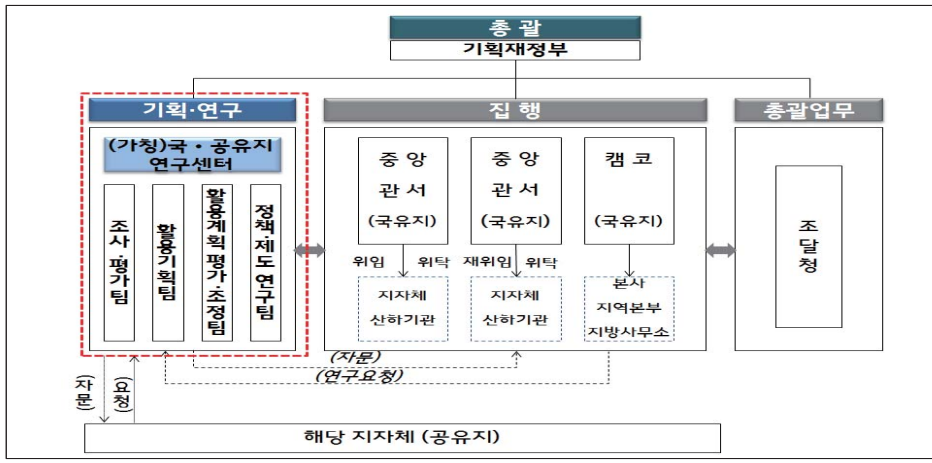
국·공유지 잠재적 가치가 상승되고 있으나 이를 활용하기 위한 인벤토리(DB), 활용수법, 갈등조정 방안 등의 문제가 지속되고 있다. 이를 위해 '국· 공유지 전생애'에 걸쳐 '연구·기획'하는 전담기구 설치가 필요하다. 또한 인구감소와 도시쇠퇴로 지속적으로 증가하고 있는 유휴공공시설에 대해 지역혁신과 포용거점으로 활용할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

현재 도시공간구조 변화로 주변 토지이용현황과 맞지 않거나 본래 용도가 소멸된 유

휴공공시설 활용이 미흡하다. 따라서 주변여건을 고려하여 유휴공공시설의 유지·보전 중심의 소극적 관리방식에서 지역혁신 및 포용적 활용 등 적극적이고 전략적인 방식으로 확대가 필요하다. 증가하는 국·공유지 활용 주체 간 갈등 조정도 중요한 이슈이다. 행정재산의 도시계획시설 변경, 국·공유지 간 교환 및 개발이익 배분 결정 시, 중앙정부와 지방정부 간 갈등으로 사업이 지연되거나 무산되어 유휴공공시설을 방치하는 사례가 많다. 사업추진시 발생하는 중앙정부와 지방정부 간 갈등을 관리하고 해소할 수 있는 원활한 사업추진 협력체계 구축이 필요하다.

본 연구에서는 지속적이고 체계적인 국·공유지 활용을 위한 '기획·조정·연구' 전담기구 설립을 제안한다. 기획재정부, 조달청, 한국자산관리공사 등 국·공유지 집행 위주의 조직체계로 인해 단편적이고 일회적으로 사업이 추진되어 국·공유재산의 잠재적 가치의 활용 극대화에 한계가 지적되고 있다. 국유재산 및 공유재산을 활용하는 데 있어서 기획 단계부터 개발 및 관리까지 국유지와 공유지의 전생애를 관리하는 '연구·기획·조정' 중심의 전담기구 설립이 필요하다.

그림 5-1 | 국·공유지 활용 체계(예시)



자료: 저자 작성

2. 연구의 성과와 향후과제

1) 정책적 성과

본 연구의 정책적 기대효과는 문재인 정부의 국가균형발전 정책의 핵심가치(분권, 포용, 혁신)에 부합하는 유휴공공시설의 활용방안을 마련하여 지역주도의 자립적 성장 기반을 마련하고 일자리 창출 등 지역혁신성장을 도모하는 것이다. 중앙정부의 하향식(Top-Down) 정책에서 벗어나 지역의 다양성과 창의성을 발현하는 주민 및 지자체 등 지역주도형 유휴공공시설 활용 정책을 발굴하였다. 국·공유지 등 유휴공공시설의 경우 도시정책차원에서의 대응이 부족하고, 소유 주체별로 개별법으로 관리되고 있어 산발적인 정책을 통합적으로 제시하고 있다. 국토계획법이나 도시·군기본계획 및 관리계획 지침 등 도시정책을 집행하는 관련 법·제도에서 유휴공공시설의 활용에 대한 기본방향을 제시하였다.

2) 학술적 기대효과

유휴공공시설 유형별 차별화된 발생 특성을 파악함으로써 유휴공공시설의 발생에 대한 포괄적인 이해와 함께 우리나라 도시의 전반적인 발생 원인을 증명하였다. 또한 우리나라 인구감소 도시의 유휴공공시설 분포, 규모, 특성, 종류, 발생원인 등을 분석하여 시사점을 도출하였다. 국내 유휴공공시설의 활용 실태 분석과 공무원 설문조사를 통해 유휴공공시설 활용의 근본적인 이슈를 활용, 제도, 시스템 측면에서 정리하였다. 또한 도시내 유휴공공시설의 활용방안으로써 일자리 창출 등을 위한 지역혁신적 활용과, 공공임대주택, 생활기반 확보 및 고령화 대응 등 사회·경제 여건변화에 맞는 포용적 활용방안을 제시하였다. 인구감소 및 도시쇠퇴와 함께 신시가지 개발 등의 시가화 면적 확대로 기존 도시지역에서 증가하고 있는 유휴공공시설이 가지는 잠재력을 도출함으로서 도시재생과 활력의 활용 가치를 제고하였다.

참고문헌
REFERENCE

【 인용문헌 】

국토교통부. 2018. 도시재생 뉴딜 사업 신청 가이드라인. 내부자료(미출판 자료).

국토교통부. 2015. 종전부동산 활용계획 수립 연구(Ⅱ).

김동한, 서태성, 이미영, 한우석, 임지영, 김현아 . 2015. 국토 유휴공간 현황과 잠재력 분석 연구. 경기: 국토연구원.

김명수, 양진홍, 정문섭, 조판기, 김승종, 이승욱, 배효정, 견용수, 강우석. 2016. 국유지 관리 실태 및 활용 전략 연구. 세종: 경제·인문사회연구회.

김영수, 이왕건. 2016. 경제기반형 도시재생을 위한 도입기능 선정기법 개발 및 적용. 국토연구원 도시재생실증연구단.

김미옥, 유지곤, 조현주, 성현곤, 양재영. 2015. 유휴공간을 활용한 생활체육시설 조성방안. 서울: 한국스포츠개발원.

김상훈, 남진. 2016. 유휴공간 유형별 특성 분석과 도시재생을 위한 복합적 토지이용 기법에 관한 연구. 한국지역개발학회지 28(1). 45-65.

김수진. 2015. 포용도시정책 수립을 위한 기초연구. 경기: 국토연구원.

김은란, 차미숙, 김상조, 박미선. 2015. 공유경제 기반의 도시공간 활용 제고방안 연구. 경기: 국토연구원.

권지혜, 박승훈. 2017. 입지규제최소구역 활성화를 위한 제도개선방안에 대한 연구. 2017년도 한국지역개발학회 추계종합학술대회 발표논문집 서울: 한국지역개발학회.

남형우. 2018. 장소특성별 경제기반형 도시재생 1차 라운드테이블 발표자료, 세종: 국토연구원.

박소영, 이왕건, 임상연, 박정은, 정소양, 정유선, 김성제. 2016. 도시내 국·공유 유휴재산 활용을 위한 공공분야 협력방안. 경기: 국토연구원.

박소영, 이왕건. 2017. 도시공간구조를 고려한 이전적지의 효율적 활용기법개발(Ⅲ). 경기: 국토연구원 도시재생실증연구단.

박소영, 이왕건, 정유선. 2017. 도시재생을 위한 유휴 국·공유지 활용 활성화 방안, 국토정책Brief, 615.

유순선, 박철수. 2012. 지속전환 개념으로 본 독일 베를린의 도시재생프로그램 Stadtumbau 특성 연구. 대한건축학회 28(5). 79-86.

이순자, 민성희, 차은혜. 2018. 저성장시대에 대응한 도시·군기본계획 수립방향: 국토계획평가제도를 통해 본 시사점. 국토정책Brief 667.

이종민, 이민경, 오성훈. 2016. 유휴공간의 전략적 활용 체계 구축 방안. 세종: 건축도시공간연구소.

이홍경. 2017. 유휴공간에서 피어난 청년문화공간. 한국독어독문학회 143: 115-134.

이희연, 권영상, 이동근, 전의찬. 2017. 인구감소·기후변화 시대의 공지의 재발견: 유휴·방치부동산 살릴 길 찾다. 경기: 문우사.

이희정, 김광중. 2003. 서울시 지구단위계획 실효성 개선방향 연구: 지구단위계획의 유형화를 중심으로. 경기: 서울시정개발연구원.

일본국토교통성. 2014b. '작은 거점' 만들기에 관계된 관련시책 일람.

일본국토교통성. 2009. PRE전략을 실천하기 위한 안내서.

임성호. 2018. 혁신도시와 연계한 원도심 활성화. 국토 439호: 28-34.

임유경, 임현성. 2012. 근린 재생을 위한 도시 내 유휴공간 활용 정책방안 연구. 건축도시공간연구소 연구보고서, 1-322.

임정민, 김홍주, 이영환, 조필규. 2016. 새뜰마을사업 추진체계 및 평가방안 연구. 대전: 토지주택연구원.

지역발전위원회. 2018. 국가균형발전 비전과 전략. 지역발전위원회

한수경, 이희연. 2016. 유휴·방치 부동산의 공간분포 및 특성 분석: 익산시를 사례로. 한국도시지리학회지. 19(1). 1-16.

한지형, 홍상훈, 김지엽. 2014 통합적 도시재생 프로젝트의 계획 특성에 관한 연구-독일 코트부스 작센도르프-마들로 지역을 중심으로. 대한건축학회지연합회. 16(1) 109-120.

관계부터 합동. 2017. 사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향(안). 세종: 기획재정부.

㈜에스엘에이엔지니어링, Henn GmbH, ㈜싸이트플래닝건축사사무소, ㈜유신, 주식회사 메타기획컨설팅, 딜로이트 안진 회계법인, ㈜인우플랜. 2018. 통영 폐조선소 도시재생 마스터플랜 국제공모 1등 당선작: Tongyeong CAMP MARE. 내부자료.

国土交通省　国土政策局. 2012. PRE戦略を実践するための手引書(案)改訂版.

国土交通省　国土政策局. 2009. PRE戦略を実践するための手引書(案).

国土交通省　国土政策局. 2015. 実践編)「小さな拠点」づくりガイドブック』.

国土交通省　土地･建設産業局. 2015. .遊休不動産再生を活用したエリア価値向上手法に関するガイドライン～リノベーション･エリアマネジメントのすすめ～.

国土交通省　国土政策局. 2016. 集落地域における「小さな拠点」づくりに係る国の関連施策一覧.

国土交通省　土地･建設産業局　不動産市場整備課. 2018. 公的不動産の民間活用の手引き～不動産証券化手法を用いたPRE民間活用のガイドライン～.

PREの活用のアリ型に関する検討会. 2018. 公的不動産(PRE)の活用事例集.

Angela McRobbie. 2013. Fashion matters Berlin; city-spaces, women's working lives, new social enterprise? *Cultural Studies* 27(6): 982-1010.

Isabelle M. J. Vries. 2014. From Ship Yard to Brain Yard; the redevelopment of RDM as an example of a contemporary port city relationship. Port-City Governance. EMS management & Société.

Isabelle Vries. 2015. 11. Port in Transition Challenges for port City Developer. RDM Rotterdam.

Lucinda Maer, Oonagh Gay. 2015. The 2010 Coalition Government at Westminster. House of Commons Library. 1-28

Port of Rotterdam. 2007. Maasvlakte 2, Ruimte voor de toekomst. Port of Rotterdam.

Van Tuijl, E. and Otgaar, A. 2017. ustainable competitiveness and the transformation of a former shipyard: RDM Campus (Rotterdam). Delivering Sustainable Competitiveness chapter 10

【 보도자료 】

관계부처 합동. 2018.10. 최근 고용·경제 상황에 따른 혁신성장과 일자리 창출 지원방안. 10월 24일. 보도자료.

국방부. 2018 전국 미사용 군사시설 일제 정리·개선된다. 04월 16일. 보도자료.

국토교통부. 2018. 2018년도 도시재생 뉴딜사업 선정, 지역경제를 활성화하고 생활인프라 공급에 앞장서겠습니다. 08월 31일. 보도자료.

국토교통부. 2018. 대학교 기숙사·직장어린이집 용적률 완화. 04월 01일. 보도자료.

국토교통부. 2017. 페리·섬 투어 등 남해안 국제 관광 거점 육성안 확정.11월 30일. 보도자료.

국토교통부. 2017. 아름다운 국토환경 구현을 위한 국가 조경정책 골격 마련. 09월 12일. 보도자료.

국토교통부. 2017. 서초·강남 등에 있는 종전부동산 투자설명회 개최. 06월 08일. 보도자료.

기획재정부. 2018. 2021년 정부청사 위 공공임대주택 들어선다. 01월 31일. 보도자료.

기획재정부. 2017. 사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향. 08월 24일. 보도자료.

안양시. 2018. 구)농림축산검역본부 부지 개발(안). 2018년 02월 02일. 보도자료

【 웹사이트 】

국가공간정보포털. http://www.nsdi.go.kr/ (2018.09.01.)
국가법령정보센터. http://www.law.go.kr/ (2018.04.05.)
국가통계포털. http://kosis.kr/ (2018.08.13.)
네이버 지도. https://map.naver.com (2018.10.19.)
다음지도. http://map.daum.net (2018년 10.19.)
도시재생 종합정보체계. https://www.city.go.kr/ (2018.08.11.)
대구문화재단. http://daemun.or.kr/?p=283/ (2018.10.28.)
로테르담 시. https://www.rotterdam.nl/ (2018.06.01.)
베를린시 홈페이지.
https://www.berlin.de/kultur-und-tickets/tipps/kunst/institutionen/3848472-2227531-raw-gelaende.html#slide1/ (2018.10.26.)
소상공인 상권정보 시스템 http://sg.sbiz.or.kr/ (2018.07.20.)
에코팜 http://m.poswel.co.kr/bbs/board.php?bo_table=training&wr_id=14 (2018.10.28.)
인생은 DIY. http://lifeisdiy.tistory.com/16/ (2018.10.28.)
한국감정원 건축데이터 민간개방 시스템 http://open.eais.go.kr/ (2018.06.11.)
長浜市役所 http://www.city.nagahama.lg.jp/ (2018.10.22.)
長野市役所 http://www.city.nagano.nagano.jp/ (2018.10.22.)
名古屋市役所 http://www.city.nagoya.jp/ (2018.10.22.)
大田市役所 http://www.city.ohda.lg.jp/ (2018.10.22.)
千代田区役所 https://www.city.chiyoda.lg.jp/ (2018.10.22.)
豊島区役所 http://www.city.toshima.lg.jp/ (2018.10.22.)
北九州市役所 http://www.city.kitakyushu.lg.jp/ (2018.11.01.)
RDM http://www.rdmrotterdam.nl/en/ (2018.5.31.)
Localism Act 2011. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/ (2018. 06. 10)

National Planning Policy Framework 2012. 2018.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/740441/National_Planning_Policy_Framework_web_accessible_version.pdf/ (2018.06.10.)

Placces홈페이지. https://www.placces.de/en/exp/beachbar-mitte/ (2018.10.26.)

국방홍보원. 2018. 안보의 메카, 국방대학교를 가다.
http://demaclub.tistory.com/700/ (2018.06.22.)

내외뉴스통신. 2018. 캠코, 온비드 통해 농식품공무원교육원 종전부동산 매각. 2018-05-31. (2018.06.22.)

디지털타임스. 2016. 노는 땅을 기회의 땅으로…폐고속도로 활용 속도. 2016-08-13.
http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2016081302109922732016/ (2018.10.19.)

여행스케치. 2018. 폐철도의 초록빛 변신, 광주 푸른길공원. 2018-07-20.
http://www.ktsketch.co.kr/news/articleView.html?idxno=2698/ (2018.12.03.)

월간조선. 2015. 폐철로에 깔린 초록 융단, 경의선 숲길 공원. 2015년 10월.
http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=J&nNewsNumb=201510100047&page=6/ (2018.10.28.)

중부매일. 2018. 옛 청주연초제조창 영화적 활용 공간 우수. 2018-01-11.
http://www.jbnews.com/news/articleView.html?idxno=826087/ (2018.10.19.)

HMG저널. 2016. 정선 삼탄아트마인과 용인 한국민속촌 요즘 뜨는 여행 명소 두 곳의 인기비결은? 2016-06-08. https://blog.hmgjournal.com/TALK/Story/Reissue-rising-place.blg (2018.10.28.)

MK스타일. 2017. 순천 55년된 양곡창고, '청춘창고'로 문열다. 2017-02-03.
https://m.mk.co.kr/style/view.php?sc=72200004&year=2017&no=127990/ (2018.10.28.)

【 기타 자료】

건축법. 2018. 법률 제15594호(4월 17일 일부개정).

경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법. 2018. 법률 제15570호(4월 17일 일부개정).

공유재산 및 물품 관리법. 2018. 법률 제15794호(10월. 16일 일부개정).

국유재산법. 2017. 법률 제15286호(12월 26일 일부개정).

국유재산특례제한법. 2014. 법률 제12862호(12월 30일 일부개정).

국토의 계획 및 이용에 관한 법률. 2017. 법률 제14839호(7월 26일 타법개정).

도시공원 및 녹지 등에 관한 법률. 2018. 법률 제15675호(6월 12일 일부개정).

도시·군 계획시설의 결정·구조 및 설치 기준에 관한 규칙. 2012. 국토해양부령 제525호(10월 31일 일부개정).

도시·군관리계획수립지침. 2017. 국토교통부훈령 제839호(5월 1일 일부개정).

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법. 2017. 법률 제15317호(12월 26일 일부개정).

도시재정비 촉진을 위한 특별법. 2017. 법률 제14859호(8월 9일 일부개정).

도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법. 2016. 법률 제14480호(12월 27일 타법개정).

벤처기업육성에 관한 특별조치법. 2018. 법률 제15920호(12월 11일 일부개정).

산업입지 및 개발에 관한 법률. 2018. 법률 제14912호(6월 12일 일부개정).

산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률. 2018. 법률 제15866호(12월 11일 일부개정).

입지규제최소구역. 2016. 국토교통부고시 제2016-17호(1월 18일 일부개정).

외국인투자 촉진법. 2017. 법률 제14839호(7월 26일 타법개정).

주택법. 2018. 법률 제15719호(8월 14일 타법개정).

중소기업창업 지원법. 2018. 법률 제16101호(12월 31일 타법개정).

주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법. 2018. 법률 제15800호(10월 16일 일부개정).

철도법. 1963. 법률 제1381호(7월 31일 일부개정).

철도산업발전기본법. 2013. 법률 제11690호(3월 23일 일부개정).

폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법. 2014. 법률 제12412호(3월 11일 타법개정).

SUMMARY

Efficient Use of Vacant Public Facilities for Regional Development

Lee Syung uk, Kim Myeong su, Cho Panki, Kim Eun ran, Goo Hyung su,
Park So hyeon, Kim Su jin, Bae In young

Key words: regional development vacant public facilities
innovation growth inclusive policy

This study aims to introduce urban policy proposals and system improvements for the efficient use of vacant public facilities in Korea. Number of vacant public facilities has increased among with population decrease and urban decline in local cities. However, efficient use of vacant public facilities has risen as a new opportunity to provide new needs for citizens such as jobs, public housing, community services.

To understand the current situation of vacant public facilities, this study analyzes energy(electricity) usage of public buildings in 20 local cities. If the building has used less than 100kw in 1 year, we suspected the building as a vacant facility. 20 cities was selected as declining cities by population decrease, developed area expansion, and urban decline in recent 20 years. The result shows that 23.0% of public facilities(19.0% of total area) are suspected vacant public facilities. Spatial distribution of vacant public facilities has a pattern in

which they are concentrated in old urban center and old town. Also the results shows that population decrease and developed area expansion are the major causes of increasing vacant public facilities.

Futhermore, this study identifies institutional issues related to efficient use of vacant public facilities. First, there are no institutional concept or definition of vacant public facilities in the national planning law. Therefore there are no legal basis for the central government to support the use of vacant public facilities. Second, vacant public facilities are managed and utilized by individual organization and laws depending on who owns the realestate. Also utilization policies for vacant public facilities are divided into national·public land policy and an urban policy. Third, it is almost impossible to find out which public facility is vacant. Most of the facilities are managed by local government level and due to their lack of manpower and budget, it is hard for them to analyze all public facilities. In addition, local governments tries to increase new lands for development and population increase which causes more vacant public facilities.

For the efficient utilization of vacant public facilities this study suggests the following urban policies. First, the utilization of vacant public facilities should be focused on 'innovation growth' and 'supporting of inclusive policy'. 'Innovation growth' and 'inclusive policy' are the core values for this government and will support the national target for satisfying citizen's basic needs and national balanced development. Second, it is necessary to establish strategies for vacant public facilities at the local government's level for efficient utilization. Local governments know what are the citizen's needs and can

establish strategies for the entire city. Third, it is necessary to utilize vacant public facilities actively in connection with urban regeneration projects such as job creation, expanding of social overhead capital, and improvement of settlement environment.

For system improvements, it is necessary to define institutional concepts for the vacant public facilities in the national land planning law. With the institutional definition, the standard for decision making must be established by law to utilize the facility as regional innovation and inclusive facilities for citizen's needs. Also, a guideline for urban management and planning should be revised in order to establish a utilization system for vacant public facilities. Finally the study proposes to revise the National Property Act and to establish a research center for national and public property for efficient use of vacant public facilities.

기본 18-21

지역발전을 위한 유휴공공시설의 효율적 이용방안 연구

연 구 진 이승욱, 김명수, 조판기, 김은란, 구형수, 박소영, 김수진, 배인영, 김용기, 임영식, 조미향
발 행 인 강현수
발 행 처 국토연구원
출판등록 제2017-9호
인 쇄 2018년 11월 27일
발 행 2018년 11월 30일
주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5
전 화 044-960-0114
팩 스 044-211-4760
가 격 8,000원

ISBN 979-11-5898-381-9
홈페이지 http://www.krihs.re.kr
© 2018, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.
이승욱, 김명수, 조판기, 김은란, 구형수, 박소영, 김수진, 배인영, 김용기, 임영식, 조미향. 2018. 지역발전을 위한 유휴공공시설의 효율적 이용방안 연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.
이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

지역발전을 위한 유휴공공시설의 효율적 이용방안 연구

Efficient Use of Vacant Public Facilities for Regional Development

제1장 연구의 개요
제2장 유휴공공시설 현황과 활용의 한계
제3장 해외 유휴공공시설 활용 정책
제4장 유휴공공시설의 효율적 활용 방안
제5장 결론 및 정책제안

KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락

값 8,000원
93300
9 791158 983819
ISBN 979-11-5898-381-9