

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 738

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

## 도시 내 유희부지의 혁신적 활용을 위한 제도기반 구축방안

이승욱 책임연구원

### 요약

- 1 도시 내 유희부지는 인구구조 변화, 도시쇠퇴, 신시가지 개발 등 다양한 요인에 의해 지속적으로 발생하고 있으며, 국가공간정책의 실천방안으로 유희부지 개발·활용 정책수요가 증가하고 있음
- 2 도시 내 유희부지는 소유주체에 따라 개별 법률로 관리·활용되고 있어 도시 차원의 종합적인 활용계획이 부재하며, 주체 간의 갈등으로 사업이 지연되거나 주변지역을 고려하지 않는 개별 사업으로 추진되는 등 다양한 문제가 발생
- 3 유희부지의 혁신적 활용을 위해서는 기존의 개발·활용 방식을 탈피하는 국가 차원의 종합적이고 통합적인 제도 기반 마련이 필요

### 정책방안

- 1 유희부지의 혁신적 활용을 위해 '유희부지 관리 및 개발·활용 특별법'(가칭)을 제정해 기존 개발·활용 방식의 한계를 넘어서는 통합적인 법·제도 기반을 마련
- 2 국가는 유희부지 기본방침을 수립해 혁신적 활용을 위한 기본 가이드라인을 제시하고, 기초·광역 지자체는 유희부지의 실태 파악과 도시계획과 연계하는 종합적인 활용계획을 수립
- 3 활용계획 수립 시 개별 소유주체별로 관리되고 있는 유희부지의 통합개발, 교환, 매각, 대부, 추가부지 매입 등을 위해 '유희부지특별관리구역'(가칭)을 지정하고, 민간참여 활성화를 위한 50년 이상의 장기임대 등 파격적인 인센티브 제도 마련
- 4 유희부지 전담기구인 대통령 직속 '유희부지관리위원회'(가칭)를 설치해 유희부지 기본방침 수립, 유희부지 활용계획 및 특별구역지정 승인, 소유주체 간의 갈등 조정 등의 역할 수행

# 1. 도시 내 유희부지의 유형과 특성

## 도시 내 유희부지의 유형

도시 내 유희부지는 인구구조 변화, 도시쇠퇴, 시설의 노후화 등 다양한 인문·사회적 요인과 신시가지 개발, 시설이전 등의 정책적 요인으로 발생

- 유희부지는 대규모 국·공유지, 국유지와 공유지가 인접, 국·공유지에 사유지가 인접, 소규모 유희부지가 분산되어 있는 경우 등의 유형으로 구분할 수 있음
- 유희부지의 개발·활용을 통해 주민·지역이 필요로 하는 수요를 충족시키고, 공익성과 수익성을 동시에 이끌어내기 위해서는 일정 규모 이상의 토지 확보가 중요

그림 1 유희부지의 대표적 유형과 특성

	대규모 국·공유지 단지형	국유지+공유지 혼합형	국·공유지+사유지 혼합형	분산형
유희부지 유형				
특성	일정 규모 이상의 국유지 또는 공유지	국유지와 공유지가 인접 또는 혼재	국유지 또는 공유지에 사유지가 인접 또는 혼재	소규모 유희부지가 분산 분포

출처: 저자 작성.

## 도시 내 유희부지의 특성

도시 내 유희부지는 개별법으로 관리되고 있으며, 재산의 소유주체, 시설유형 등에 따라 관리주체가 다양

- 유희부지가 행정재산일 경우 소유주체가 관리청에 따라 매우 다양하게 나타나며, 현행 관련 법제도상 다른 용도로 활용이 불가능함
- 민간부지와 함께 한국철도공사와 같은 공기업이 관리하고 있는 부지도 사유지에 포함되며, 국·공유지와 마찬가지로 소유주체 간 협의가 필요

그림 2 소유주체별 대표 유희부지 유형과 관련 법률

	국유지	공유지	철도부지	폐교
소유주체				
관련 법	「국유재산법」	「공유재산 및 물품 관리법」	「철도의 건설 및 철도시설 유지 관리에 관한 법률」 「철도산업발전기본법」	「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」

출처: 저자 작성

## 2. 도시 내 유희부지 활용의 주요 이슈와 정책과제

### 유희부지 현황 파악의 어려움

- 도시재생뉴딜 등 주요 국가공간정책의 실현방안으로 기존 시가지 내 유희부지를 활용하고자 하는 정책 수요가 증가하고 있지만 유희부지 현황 파악 자체가 어려움
- 기초지자체 단위의 유희부지 현황 파악이 필요하나, 유희부지에 대한 명확한 개념이 정립돼 있지 않고, 예산·인력 부족 등으로 현재 구체적인 실태 파악이 불가능함
- 국·공유 재산과 더불어 폐교, 철도부지, 버스터미널과 같은 사유지도 함께 종합적으로 현황을 파악할 수 있는 제도적 기반 마련이 필요함

### 유희부지 관련 개별 법률과 소유주체 간의 갈등문제

- 유희부지는 종전의 기능에 따라서 소유·관리 주체 등 다양한 이해관계자가 존재하고, 각각의 소유주체에 따라서 다양한 법률이 적용됨
- 유희부지를 활용하기 위해서는 관련 법률을 정리해야 할 뿐만 아니라, 소유주체와의 마찰, 민간참여 유치 등에서 상당한 시간이 소요됨
- 사업 검토에 장기간의 시간이 소요돼 사업이 자연스럽게 지연되고, 부지는 방치되어 유희화·황폐화를 초래, 지역사회의 침체와 쇠퇴를 가속하는 등의 구조적인 도시문제를 야기

### 지역 중심의 유희부지 활용 마스터플랜 부재

- 기초지자체가 장기적인 관점에서 적극적인 사전조사를 통해 유희부지에 대한 사업 검토 필요
- 중앙정부에 의지하는 사업을 진행하기 위해 유희부지를 방치하는 것이 아닌, 지자체 차원에서 지역이 가진 여건과 특성을 분석해 지역 주민들이 필요로 하는 방향으로 적극 활용하는 전략 마련 필요
- 추후 활용된 유희부지로 재생·재개발 사업을 시행한다면 사업의 목적에 맞는 기능을 가질 뿐만 아니라 지역 주민들도 적극적으로 이용할 수 있는 공간을 제공할 가능성이 높아질 것임

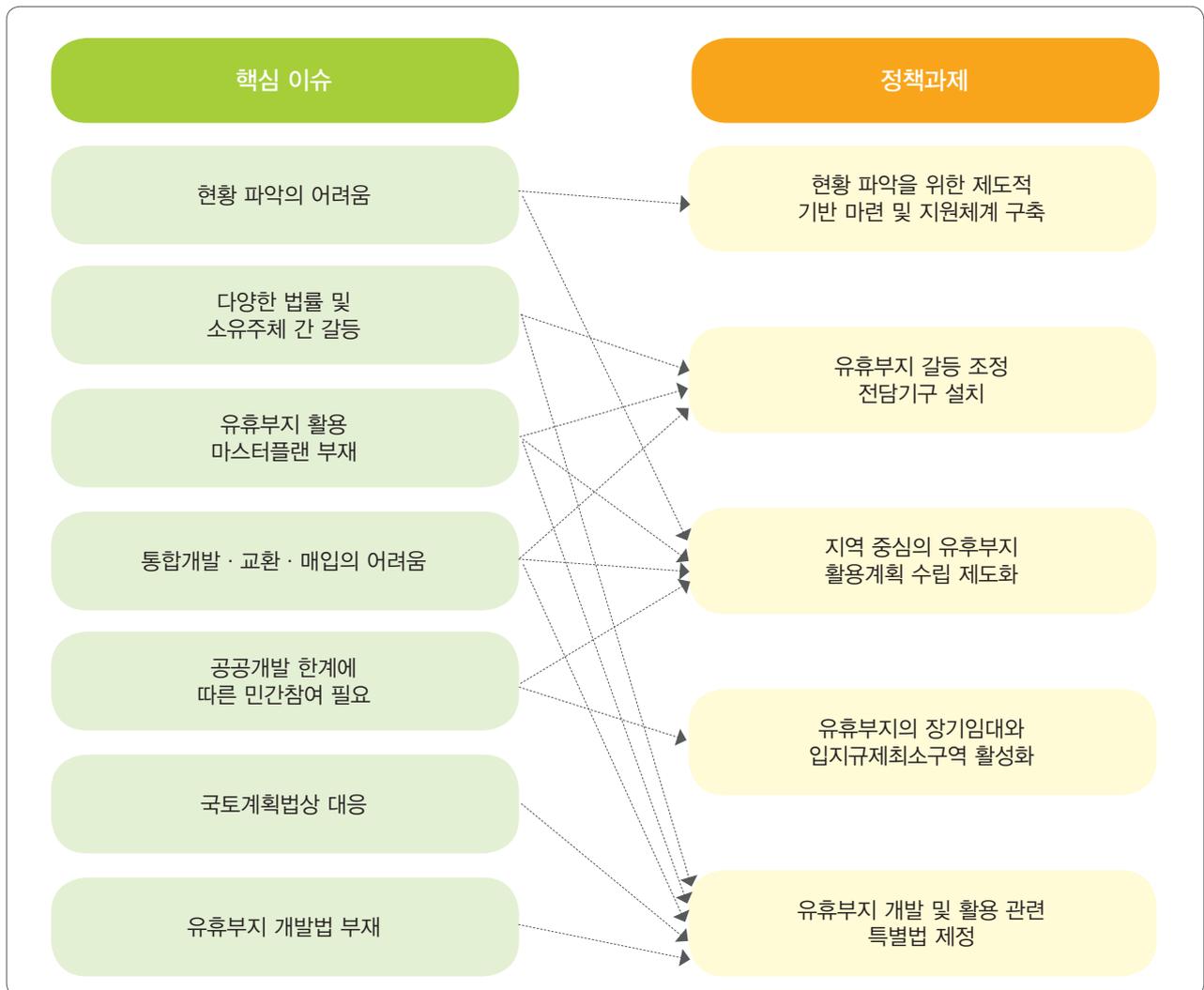
### 유희부지의 통합개발, 교환, 주변부지 추가 매입 등의 어려움

- 다양하고 복잡한 부지 소유권이 얽힌 유희부지의 경우 부지의 통합개발, 교환, 추가적인 부지 매입이 필요하나 현실적으로 어려움이 많음
- 소유주체 간의 갈등으로 인해 사업진행이 지연되거나 사업주체가 다른 소유의 부지를 제척해 사업을 추진하고 있어 단절된 계획이 수립
- 특히 철도부지는 한국철도공사와 한국철도시설공단 간의 협의가 어려우며, 도시계획시설(일반철도)로 지정된 부지에 시설 건립 시 국가귀속 문제가 발생해 지자체 소유의 부지라 할지라도 활용에 제약이 따름

## 공공개발의 한계에 따른 민간참여 활성화 필요

- 공공이 소유한 유희부지는 한국자산관리공사 또는 한국토지주택공사에 위탁개발 형식으로 사업을 대행하고 있어 수익성 확보에 따른 공공성 저하 우려
- 지자체가 지역의 유희부지를 활용하기 위해서는 부지 매입이 필요하나, 높은 부동산 가격과 지자체의 예산 부족으로 민간참여가 필요
- 인구감소를 경험하고 있는 지방도시의 경우 개발수요가 부족하고, 다양한 법제도적 제약과 사업성 부족으로 민간참여가 어려운 상황
- 따라서 국·공유지 등 유희부지의 장기임대를 실현할 제도개선을 통해 민간의 적극 참여를 유도할 필요

그림 3 유희부지 활용 관련 핵심 이슈와 정책과제



출처: 이승욱 외 2019, 55.

### 3. '유휴부지 관리 및 개발·활용 특별법'(가칭) 제정(안)

#### 유휴부지 실태파악을 위한 제도적 기반 마련

##### 기초지자체 중심의 유휴부지 실태 파악

- 저활용되고 있는 행정재산을 포함한 유휴부지 실태조사를 시행하고 판단지표를 마련해 유휴부지 기능의 유지·노후·저활용·쇠퇴 등의 지표값을 기준으로 활용방향을 설정
- 중앙정부는 지속적이고 구체적인 유휴부지 실태 파악을 위해 예산·인력을 지원하고, 기초·광역 지자체는 실태 파악 결과를 중앙정부와 공유

##### 유휴 국·공유지와 함께 민간 유휴부지까지 포함하는 국가 차원의 관리시스템 구축

- 장기적으로는 유휴부지 종합관리시스템을 구축해 지역별 유휴부지 현황을 한눈에 파악하고 정책 의사결정의 도구로 활용
- 유휴부지 종합관리시스템을 통해 지자체의 실태 파악 자료를 주기적으로 업로드하고 유휴부지의 규모, 용도, 토지이용·주변지역 정보 등을 체계적으로 관리

그림 4 유휴부지 종합관리시스템



출처: 이승욱 외 2019, 61.

#### 유휴부지 관리 전담기구 설치

##### 대통령 직속 '유휴부지관리위원회'(가칭)

- 대통령 직속의 강력한 권한을 가진 유휴부지관리위원회를 설치해 유휴부지 기본방침 수립, 활용계획·구역 지정 승인, 소유주체 간의 갈등 조정 등의 역할을 수행
- 유휴부지 관리·활용 기본방침을 10년마다 수립(5년마다 재검토)해 혁신적인 유휴부지 활용을 위한 가이드라인으로 제시
- 유휴부지관리특별회계를 설치·운영해 유휴부지의 혁신적 활용(기획·계획, 지자체 지원, 사업추진 등)을 위한 예산 확보

### 유휴부지활용센터(가칭) 설립

- 유휴부지 활용 관련 전담센터를 설립해 유휴부지의 기획·평가, 활용계획의 타당성·공익성 검증, 지자체 컨설팅 등의 역할 수행
- 유휴부지활용센터는 유휴부지 종합관리시스템을 관리하고 관련 연구를 추진해 중앙·지자체를 지원하는 등 지속적인 제도 개선방안을 도출

### 지자체 중심의 종합적 관리계획 수립

#### 장기적·광역적 관점에서 유휴부지 활용계획을 수립

- 기초지자체는 실태조사를 바탕으로 인구·산업 변화 등을 예측한 5년 단위의 유휴부지 활용계획을 수립
- 활용계획에는 유휴부지 현황 파악, 주변여건, 핵심 이슈, 기본구상(안), 도입기능, 토지이용, 사업추진전략 등의 내용을 포함
- 활용계획 수립 시 도시 전체 차원에서의 유휴부지 개발, 임시활용(유보지), 부지 간 교환, 대부, 매각 등의 전략과 관련된 내용이 포함

#### 도시기본(관리)계획 등 도시계획과의 연계

- 확정된 활용계획은 전담기구의 승인을 받고 지자체는 도시기본(관리)계획에 반영해 유휴부지 활용과 도시계획과의 연계 추진
- 이와 더불어 도시재생사업, 도시정비사업, 생활 SOC 등 국가·지역 현안사업에 활용할 수 있는 유휴부지를 설정하는 등 도시재생 및 정비사업과의 연계 추진

그림 5 유휴부지 활용계획 수립 절차(예시)



출처: 이승욱 외 2019, 63(김명수 외 2016를 바탕으로 저자 재작성).

## ‘유휴부지특별관리구역’(가칭) 등의 지정

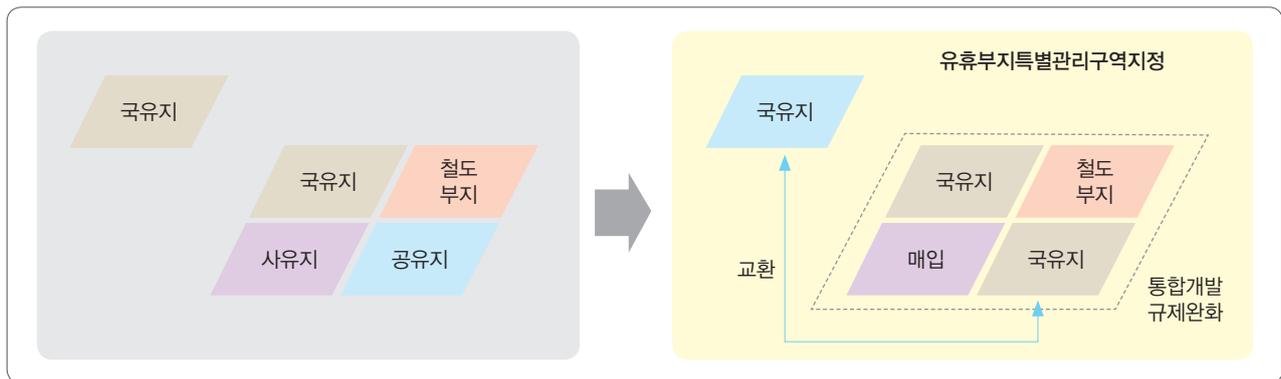
### 유휴부지특별관리구역 지정을 통한 다양한 이슈 해결

- 인접한 유휴부지(국유지 + 공유지 + 사유지 등) 간의 통합개발과 재산교환 또는 추가 매입이 필요한 부지는 활용계획 수립 시 유휴부지특별관리구역으로 지정
- 유휴부지특별관리구역 내 유휴부지는 통합개발, 교환, 대부, 매각, 매입뿐만 아니라 행정재산까지 효율적으로 활용할 수 있도록 권한 부여

### 규제완화를 통한 개발 활성화

- 유휴부지특별관리구역으로 지정이 된 지역은 규제완화를 통해 적극적인 개발·활용을 유도하되, 공익성 확보를 위한 도입가능 설정 가이드라인 마련

그림 6 유휴부지특별관리구역 지정



출처: 이승욱 외 2019, 64.

## 민간참여 활성화

### 50년 이상의 장기임대를 통한 민간참여 활성화

- 공공이 소유하고 있는 유휴부지의 경우 민간참여를 활성화시키기 위해 대부기간을 50년 이상으로 설정해 장기임대를 추진
- 지방도시 등 수요가 부족한 지역에 민간 개발업자(developer)의 수익성을 담보하고 민간에서도 임대주택, 임대산업 공간 마련 등에 참여하게 해 공공에 기여할 수 있도록 유도

### 행정절차 간소화, 세금감면, 입지규제최소구역 활성화

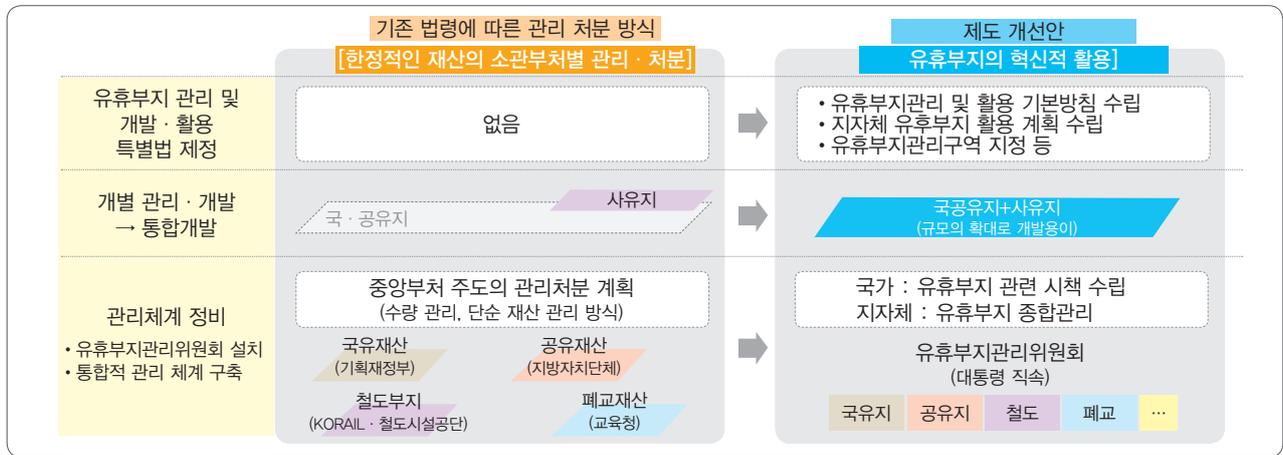
- 유휴부지의 민간참여 활성화를 위해 규제특례 및 세금감면 등 인센티브를 부여하고, 행정절차 간소화 및 지원, 입지규제최소구역 지정 효과 부여

표 1 유휴부지 관리 및 개발·활용 특별법(가칭) 구성(안)

특별법 구성	주요 내용
총칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>유휴부지 관리·개발·활용의 목적 및 용어 정의</li> <li>국가와 지방자치단체의 역할과 지원</li> <li>유휴부지 관리·개발·활용 기본방침(10년마다 수립, 5년마다 재검토) 내용</li> <li>다른 법률과의 관계</li> </ul>
유휴부지 실태 파악	<ul style="list-style-type: none"> <li>지자체 단위의 유휴부지 실태 파악</li> <li>유휴부지 관리 종합시스템 구축 및 관리·운영</li> <li>중앙정부의 예산·인력 지원</li> </ul>
유휴부지 활용계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>유휴부지 활용계획(5년마다 수립)</li> <li>수립 및 계획내용, 기초조사 방법, 주민 등의 의견청취 등</li> <li>유휴부지의 개발·활용·매각·교환·대부 등 제한</li> <li>도시기본(관리)계획과의 연계</li> </ul>
유휴부지특별관리구역 지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>국유지-국유지, 국유지-공유지, 국유지-공유지-사유지 등의 통합지정</li> <li>필지단위-단지개발, 일반재산-행정재산까지 개발·활용 범위 확대</li> <li>국유지-공유지-사유지 등의 재산 교환(필요 시 사유지 매입 가능)</li> <li>입지규제최소구역 지정 효과, 개발행위허가의 제한, 부동산가격 안정 등</li> </ul>
유휴부지 관리 전담기구 설치	<ul style="list-style-type: none"> <li>대통령 직속 유휴부지관리위원회 및 유휴부지활용센터 설립</li> <li>유휴부지관리위원회는 구역지정, 재산교환, 관리계획 승인, 갈등조정 등의 역할 담당</li> <li>유휴부지활용센터는 기획·평가, 타당성·공익성 검증, 컨설팅 기능 등을 수행</li> <li>유휴부지관리특별회계의 설치·운영</li> </ul>
민간참여 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>필요 시 공공 소유의 유휴부지를 대상으로 민간에 50년 이상의 장기임대 추진</li> <li>유휴부지의 민간참여가 필요한 경우 규제특례·세금감면 등의 혜택</li> <li>행정절차 간소화·지원</li> </ul>

출처: 이승욱 외 2019, 65.

그림 7 기존 방식과 제도 개선안의 비교



출처: 이승욱 외 2019, 66.

**참고문헌**

김명수 외. 2016. 국유지 관리 실태 및 활용 전략 연구. 세종: 경제·인문사회연구회.

※ 본 자료는 국토연구원에서 수시과제로 수행한 '이승욱 외. 2019. 도시내 유휴부지의 혁신적 활용을 위한 법제도 개선방안. 세종: 국토연구원'의 내용을 수정·보완해 정리한 것이다.

이승욱 도시연구본부 책임연구원(sylee@krihs.re.kr, 044-960-0249)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5  
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr  
팩스 044-211-4760

