

2021
12. 20

KRIHS POLICY BRIEF
No. 846

발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr



국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

유휴 국·공유재산을 활용한 축소도시*의 ESG** 경영전략



* 축소도시란 지속적이고 심각한 인구감소로 인해 물리적 스톡(stock)의 공급 과잉 현상이 나타나는 도시(구형수 외 2016, 16)를 말함

** ESG는 환경(Environmental), 사회(Social), 지배구조(Governance)의 약자로서 기업경영의 지속가능성을 판단하는 척도로 많이 사용되고 있음

주요내용

- 1 우리나라의 축소도시 20곳에는 2만 7,291필지(37.8km²)에 달하는 유휴 국·공유 재산이 존재하며, 특히 국·공유 건물의 유휴 비율이 높은 상황
- 2 축소도시는 개발 동력 부족으로 시장 논리가 적용되기 어려우므로 유휴 국·공유재산 문제를 해결하는 데 있어도 환경·사회적 가치에 초점을 둔 새로운 접근 필요
- 3 미국 축소도시에서는 지역 주민의 삶의 질 향상을 목표로 ESG 경영전략 추진 중
 - (E환경) 개발수요가 부족한 곳에 그린인프라를 조성하여 지역사회의 안정화 도모
 - (S사회) 기반시설 공급이 양호한 곳에 저렴한 주택을 공급하여 거주여건의 형평성 달성
 - (G지배구조) 상기 전략을 추진하기 위해 다수 기관 및 비영리 민간단체와의 긴밀한 협력 도모
- 4 비시가화지역보다 시가화지역에 유휴 국·공유재산이 더 많이 분포하는 축소도시가 전체의 70% 차지
 - 이 중에서 충전개발(infill development)*** 가능성이 높은 곳도 많아 외곽의 유휴 국·공유지를 최대한 녹지로 전환하고, 그 개발압력을 내부로 유도하는 방안이 효과적

*** 충전개발이란 도시 내부의 소규모 유휴지나 찌투리 공간을 개발하여 토지 가치를 극대화하는 방식을 말함

정책방안

- 1 (E환경) 비시장성 평가에 기초한 유휴 국·공유재산 인벤토리(inventory)를 구축하여 그린인프라 공급의 기초자료로 활용하고, 광역자치단체별로 토지은행을 설립하여 환경·사회적 가치가 높은 유휴 사유재산 비축 또는 공공자산으로 전환
- 2 (S사회) 축소도시의 공간구조 재편 전략에 따라 생활SOC에 대한 공급·전달 체계를 개편하고, 비영리 민간단체 주도의 사회주택 공급모델을 확산시키기 위한 다양한 지원방안 모색
- 3 (G지배구조) 유휴 국·공유재산을 지역공동체의 자산으로 만들어 창출된 이익이 재투자될 수 있도록 지원하고, 다부처 유관 재정사업의 통합적 추진·운영 체계를 구축하는 과정에서 시민의 참여기회 적극 보장

구형수 부연구위원
조판기 선임연구위원
김민정 연구원

1

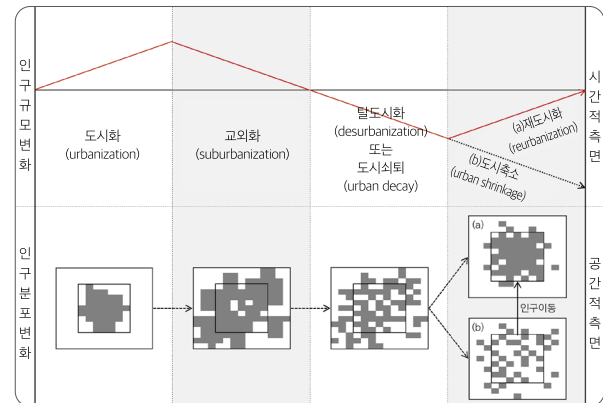
ESG, 축소도시 문제의 새로운 해법

축소도시에서 유휴 공간의 확산을 억제하기 어려운 이유

축소도시에서는 인구가 줄어들면서 유휴 공간이 끊임없이 확산되고 있으나 개발 동력이 부족하여 이를 방지·억제하는 데 한계가 있음

- 축소도시는 스프롤(sprawl) 현상의 역변(逆變)이 나타난 도시이기 때문에 도시 내부에 벌레가 파먹은 형태와 같이 유휴 공간이 산발적으로 나타나며, 이는 주변지역으로 확산되는 특성을 지님
- 도시의 발전단계상 탈도시화 혹은 쇠퇴단계에서 재도시화로 진행되기 위해서는 일정 수준 이상의 개발 수요가 존재해야 하는데, 축소도시는 이를 충족시킬 수 없기에 원상태로 회복이 어려움

그림 1 성장주기 이론에 기초한 도시축소의 진행 과정



출처: 구형수 외 2020, 16.

축소도시의 유휴 문제 해결에 있어 ESG 경영 전략이 가지는 의미

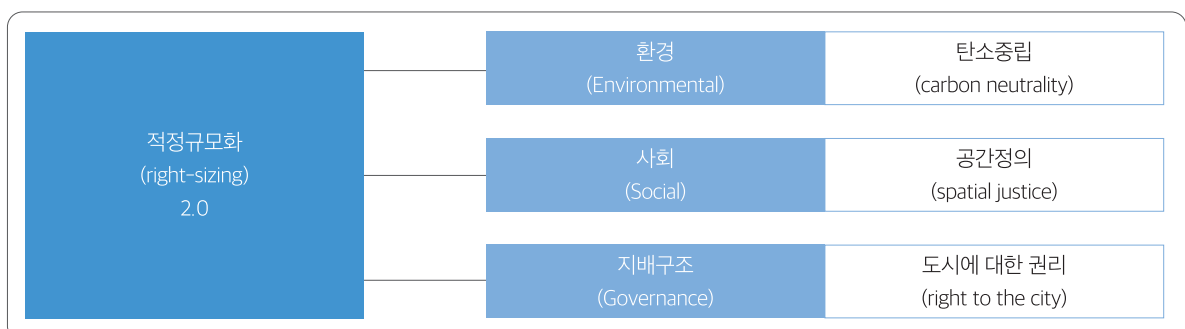
축소도시의 유휴 문제를 해결하는 데 있어 일반적으로 거론되고 있는 접근방식은 적정규모화(right-sizing)임

- 도시 다이어트(city diet), 현명한 쇠퇴(smart decline)로도 불리는 적정규모화 전략은 성장 궤도에 재진입하기 위해 노력하기 보다 인구감소의 충격을 최소화하는 것만이 유일한 대안이라는 다소 소극적인 사고에 기반하고 있음
- 그 결과 적정규모화 전략을 채택한 도시에서는 기업이 구조 조정을 단행하듯이 과잉 공급된 물리적 환경(빈집, 빈 상점 등)의 규모를 축소하거나, 불필요한 서비스 공급을 감축하는 데에만 치중하게 됨

향후 축소도시의 지속가능성을 확보하기 위해서는 ESG 관점에서 적정규모화 전략의 방향성을 재정립해야 함

- 구체적으로는 (1) 환경적(Environmental) 측면에서 탄소중립(carbon neutrality)을 실현하며, (2) 사회적(Social) 측면에서 공간정의(spatial justice)를 실현하며, (3) 지배구조(Governance)의 측면에서 도시에 대한 권리(right to the city)를 보장해야 함
- 이는 사회구조 변화에 대한 단순한 적응(adaptation)이 아닌 새로운 비전에 입각한 전환(transition)과 맞닿아 있다는 점에서 기존의 전략과 차별된다고 볼 수 있으며, 그러한 의미에서 이를 '적정규모화 2.0'이라 부를 수 있음

그림 2 ESG 관점에서의 적정규모화 전략



출처: 구형수 외 2020, 25.

2

축소도시에 유휴 국·공유재산은 얼마나 분포하나?

축소도시의 유휴 국·공유재산 현황

유휴 국·공유재산은 저(低)이용되거나 방치된 국가나 지방자치단체 소유의 재산으로서 토지와 건물을 모두 포함하고 있으므로 이들의 조합을 고려하여 유휴 상태를 판별해야 함

- 유휴 국·공유재산은 '일상적인 수준에 비해 현저히 적게 이용하고 있거나, 전혀 관리되지 않은 채 버려진 상태로 존재하는 국가 혹은 지방자치단체 소유의 재산'으로 정의할 수 있음
- 이를 분석하기 위해 토지 및 건물 여부, 소유 주체, 건물 점유 여부 및 미(未)점유 면적, 건물의 유휴 여부 등의 조합에 따라 나타날 수 있는 유휴 국·공유재산의 유형을 18가지로 구분했으며, 특히 건물에 대해서는 연면적당 연간 전기사용량이 10kWh/m²·년 이하일 때 유휴 상태로 판별함

우리나라의 축소도시 20곳(구형수 외 2016)에는 총 2만 7,291필지(약 37.8km²)에 달하는 유휴 국·공유재산이 존재하며, 그 분포는 도시별로 편차가 큰 것으로 나타남

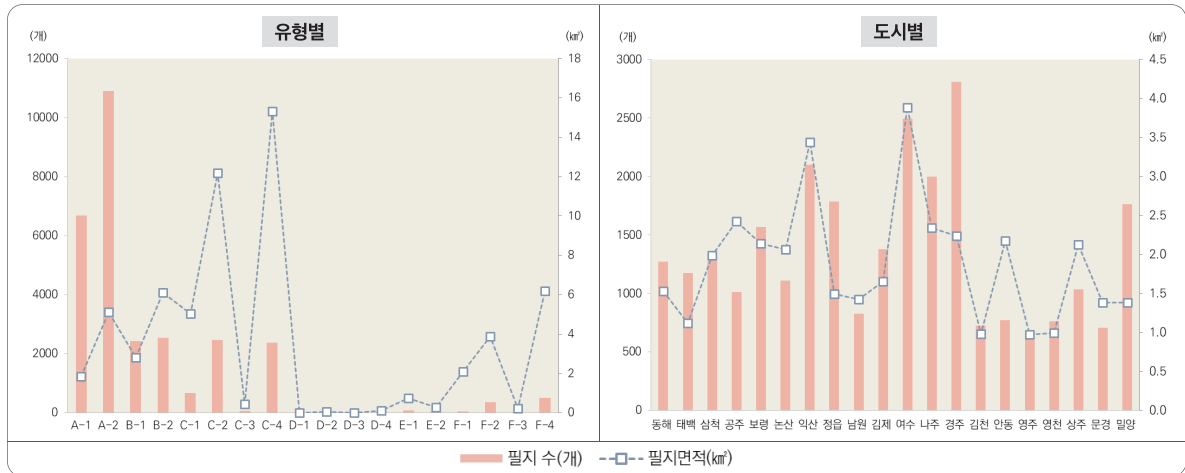
- 축소도시 전체를 대상으로 유형별 유휴 국·공유재산 현황을 살펴보면 필지 수로는 건물이 없는 국·공유지(A-1, A-2), 면적으로는 국·공유 건물이 있는 공유지(C-2, C-4)가 대다수를 차지함
- 특히, 국·공유 건물이 위치한 필지의 약 54%가 유휴 상태로 존재하는데, 이러한 도시에서는 유휴 상태의 국·공유 건물을 철거하거나, 다른 용도로 전환하는 방안을 신속히 마련해야 함

표 1 유휴 국·공유재산의 유형 구분

유형		토지			건물		
		소유 주체	건물 점유 여부	미 점유 면적	소유 주체	연면적당 연간 전기사용량	
토지만 유휴 (8개)	A-1	국유	없음(유휴)	-	-	-	
	A-2	공유			-		
	B-1	국유	점유		사유(무단점유)		10kWh/m²·년 초과
	B-2	공유					
	C-1	국유		100m² 초과 (유휴)	국유		
	C-2	공유			공유		
	C-3	국유		100m² 이하 (행정 목적으로 사용 불가능)	국유	10kWh/m²·년 이하(유휴)	
	C-4	공유			공유		
건물만 유휴 (6개)	D-1	국유	100m² 이하 (행정 목적으로 사용 불가능)	국유	10kWh/m²·년 이하(유휴)		
	D-2	공유		공유			
	D-3	국유	-	국유			
	D-4	공유		공유			
	E-1	사유	-	국유			
	E-2			공유			
토지 및 건물 유휴 (4개)	F-1	국유	100m² 초과 (유휴)	국유	10kWh/m²·년 이하(유휴)		
	F-2	공유		공유			
	F-3	국유					
	F-4	공유					

출처: 구형수 외 2020, 101.

그림 3 축소도시의 유휴 국·공유재산 현황



출처: 구형수 외 2020, 107-108.

축소도시의 유휴 국·공유재산 분포 특성

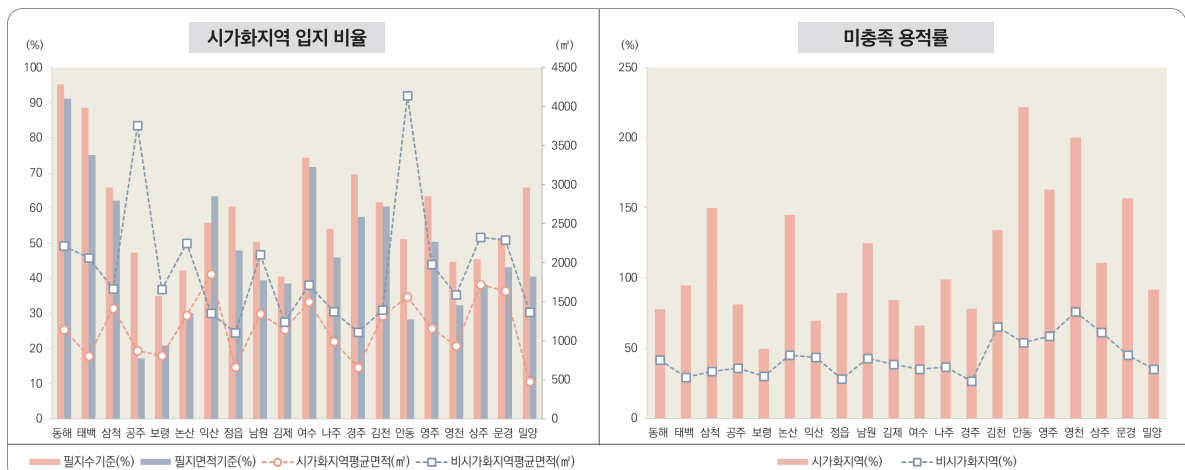
축소도시의 70%에 달하는 곳에서 유휴 국·공유재산(필지 수)의 절반 이상이 시가화지역에 분포함

- 필지 수와 면적상으로 모두 시가화지역 입지 비율이 더 높은 도시도 8곳이나 존재했으며, 특히 이들은 시가화지역에 위치한 유휴부지의 면적이 상대적으로 큰 편이라 적정규모화 전략을 수립하기에 유리할 것으로 보임
- 반면, 필지 수와 면적상으로 모두 비시가화지역 입지 비율이 더 높은 도시는 6곳으로 나타났는데, 이들은 유휴 국·공유재산을 다시 개발하기보다 그린인프라로 전환하는 것이 더 효과적일 것이라고 판단됨

유휴 국·공유재산에 대한 총진개발 가능성이 높은 도시도 9곳이나 존재하는 것으로 나타났으며, 이 중에서 일부 도시는 비시가화지역의 개발밀도가 높아(미충족용적률▽) 적정규모화 전략을 적용하기에 효과적임

- 시가화지역의 미충족용적률(『도시계획조례』에서 규정해놓고 있는 용도지역별 상한값과 해당 부지의 실제 용적률의 차이)이 클수록 총진개발 가능성이 높다고 볼 수 있는데,
- 특히, 비시가화지역의 미충족용적률이 큰 도시의 경우 외곽의 유휴 국·공유지는 최대한 녹지로 전환하고, 그 개발압력을 총진개발 가능성이 높은 시가화지역의 유휴 국·공유지로 유도하는 전략을 취하는 것이 바람직함

그림 4 축소도시별 유휴 국·공유재산의 분포 특성



출처: 구형수 외 2020, 112; 115.

3

미국 축소도시는 ESG로 다이어트한다

ESG 경영사례 ① 디트로이트(Detroit)

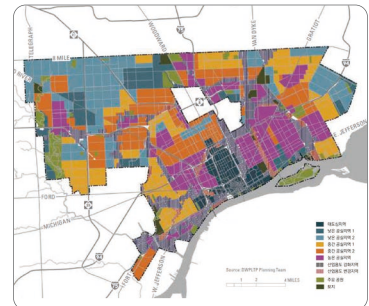
근린의 개발수요에 따라 기본용도지역을 설정하여 그린인프라 전략과 연계함

- 재개발 가능성이 낮은 지역에 위치한 유헴 공공재산에 대해서는 블루·그린 인프라를 조성하여 삶의 질 향상을 도모하며, 이에 대한 우선순위를 판단하기 위한 의사결정 매트릭스를 작성함

토지은행을 중심으로 압류 재산을 처분하고, 거주민 구매 및 주택 재활 지원 프로그램 등을 시행하여 시장수요가 없는 지역사회의 안정화를 도모함

- 비영리 민간단체는 대규모 유헴지를 생산적 경관(도시농장 등)으로 전환하여 식량 공급체계를 재구축하고, 공장 폐업으로 인해 실직한 주민들에게 일자리를 제공하고자 노력함

그림 5 디트로이트의 기본용도지역



출처: Detroit Works Project 2013, 234.

ESG 경영사례 ② 클리블랜드(Cleveland)

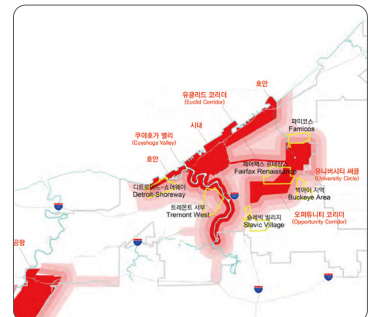
우선적으로 투자할 핵심개발지역을 선별하고, 그 외의 지역에 대해서는 생태계 복원과 오염정화 같은 비시장적 용도를 계획함

- 이를 위해 (1) 도시 농업을 통한 식량 생산과 일자리 제공, (2) 에너지 생산 등 생산적 경관에 대한 경제적 이익(비시장적 가치)을 고려하고, 장기적 관점에서 녹지로의 가능성을 우선 판단한 의사결정 흐름도를 구축함

토지은행을 중심으로 부실 재산을 취득하여 생산적 용도로 전환하고, 개발 잠재력이 없는 재산은 향후에 활용할 수 있도록 무기한 보유함

- 중간지원조직이 공공과의 매개체가 되어 다른 비영리 단체의 자금 조달 부담을 줄여주고, 빈집 개조 및 주택 공급 프로그램을 통해 지역사회 안정화에 기여함

그림 6 클리블랜드의 핵심개발지역



출처: CUDC et al. 2008, 4.

ESG 경영사례 ③ 필라델피아(Philadelphia)

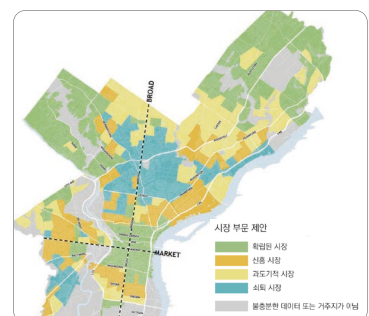
시(市) 정부와 다수 기관의 협력을 도모하는 토지관리실무진을 구성하고, 시장가치 분석을 통해 구분한 복수의 권역에 대해 맞춤형 전략을 제시함

- '확립된(established)' 시장에서는 전략적 취득을 통해 공평한 주택 소유의 기회를 보장하며, '신흥(emerging)' 시장과 '투자 불가능(disinvested)' 시장에서는 전략적 취득과 처분·합병을 통해 기존 녹지를 보존하고자 함

그 외의 각종 계획에서도 유헴 재산을 생산적 경관이나 블루·그린 인프라로 전환하는 적극적인 녹지화 전략을 찾아볼 수 있음

- 비영리 민간단체는 시 정부와 협력하여 지속적인 도시 녹화 프로그램을 시행하고, 이와 연계한 일자리 창출을 통해 지역사회의 안정화를 도모함

그림 7 필라델피아의 시장권역 구분



출처: Philadelphia Land Bank 2019, 10.

표 2 미국 축소도시의 ESG 경영전략 종합

구분		디트로이트	클리블랜드	필라델피아
도시 현황	인구변화	• (1950년) 184만 9천 명 • (2010년) 171만 3천 명	• (1950년) 91만 5천 명 • (2010년) 39만 7천 명	• (1950년) 207만 2천 명 • (2000년) 151만 8천 명
	축소 원인	• 제조업(자동차 산업) 쇠퇴	• 제조업(정유·철강 산업) 쇠퇴	• 제조업 쇠퇴
	유휴 재산 분포현황	• 유휴 재산은 2010년 기준 도시 전체의 약 25%이며, 이 중 국·공유 재산은 6만 6천 개로 도시 전체의 약 9% 차지	• 유휴 재산은 2010년 기준 약 3,570 에이커로 도시 전체의 약 8.5% 차지	• 2013년 기준 유휴 필지 약 4만 개(시 정부 소유: 23%), 유휴 건물 약 2만 5천 개 존재
주요 전략	환경 (E)	• 근린의 개발수요에 따라 기본용도 지역을 설정하여 그린인프라 전략과 연계함 - 특히, 재개발 가능성이 낮은 지역에 위치한 유휴 공공재산에 대해서는 블루·그린 인프라를 조성하여 삶의 질 향상을 도모하며, 이에 대한 우선순위를 판단하기 위한 의사결정 매트릭스 작성	• 우선적으로 투자할 핵심개발 지역을 선별하고, 그 외의 지역에 대해서는 생태계 복원과 오염정화 같은 비시장적 용도 부여 • 생산적 경관에 대한 경제적 이익 (비시장적 가치)을 고려하고, 장기적 관점에서 녹지로의 가능성을 우선 판단한 의사결정 흐름도 구축 • 토지은행을 중심으로 부실 재산을 취득하여 생산적 용도로 전환하고, 개발 잠재력이 없는 재산은 향후에 활용할 수 있도록 무기한 보유	• 시장가치 분석을 통해 구분한 복수의 권역에 대해 맞춤형 전략 제시 - 확립된 시장에서는 전략적 취득을 통해 공평한 주택 소유의 기회 보장 - 신흥 시장과 투자 불가능 시장 에서는 전략적 취득과 처분, 합병을 통해 기존 녹지 보존 • 그 외의 각종 계획에서도 유휴 재산을 생산적 경관이나 블루·그린 인프라로 전환하는 적극적인 녹지화 전략 추진
	사회 (S)	• 토지은행을 중심으로 거주민 구매 및 주택 재할 지원 프로그램 등 시행	• 중간지원조직이 공공과의 매개체가 되어 다른 비영리단체의 자금 조달 부담을 줄여주고, 빈집 개조 및 주택 공급 프로그램을 통해 지역사회 안정화에 기여	
	거버넌스 (G)	• 비영리 민간단체는 대규모 유휴지를 생산적 경관으로 전환하여 식량 공급체계를 재구축하고, 공장 폐업으로 인해 실직한 주민들에게 일자리 제공	• 유휴 재산 실행 위원회를 구성하여 다수 기관의 협력으로 전략 수립	• 비영리 민간단체는 시장부와 협력 하여 지속적인 도시 녹화 프로그램을 시행하고, 이와 연계한 일자리 창출을 통해 지역사회의 안정화 도모 • 토지관리실무진을 구성하여 다수 기관의 협력 유도

출처: 구형수 외 2020, 51-84의 내용 정리.

4

ESG로 행복한 축소도시를 만드는 방법

[E환경] 유휴 국·공유재산을 그린인프라로 전환하여 탄소중립(carbon neutrality)을 실현하라

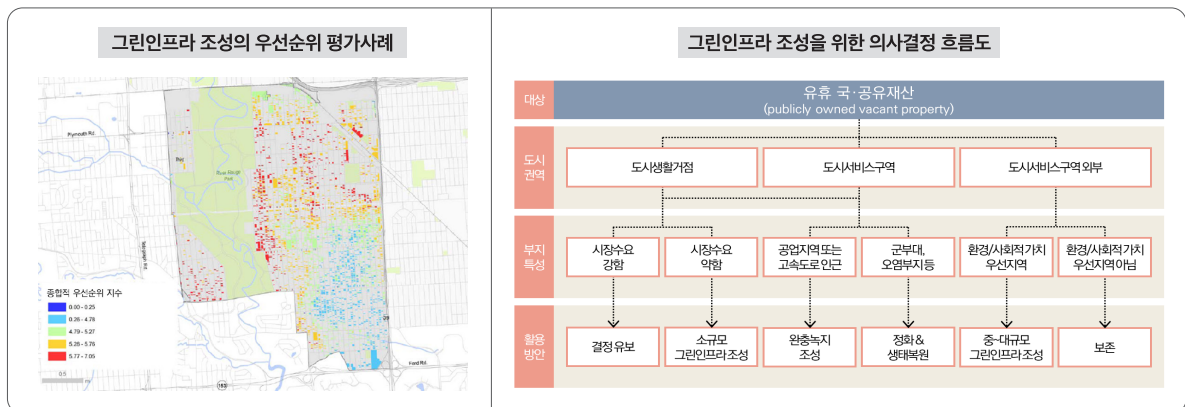
비시장성 평가에 기초한 유휴 국·공유재산 인벤토리를 구축하여 그린인프라 공급의 기초자료로 활용함

- 개발에 대한 수익성을 기대하기 어려운 유휴 국·공유재산을 대상으로 환경과 사회적 가치를 고려한 비시장성 평가지도를 작성하고, 이에 기초하여 다양한 유형의 그린인프라 공급을 위한 의사결정 흐름도를 작성할 필요가 있음
- 이때 환경적 가치는 생태계서비스, 사회적 가치는 생활SOC에 대한 접근성 수준으로 측정하며, 가능하다면 유휴 사유재산(빈집, 빈 상점 등)의 현황도 함께 조사하여 통합 인벤토리가 될 수 있도록 해야 함

광역자치단체별로 토지은행을 설립하여 환경·사회적 가치가 높은 유휴 사유재산을 비축 또는 공공자산으로 전환함

- 국가 차원의 비축업무를 담당하는 토지은행(한국토지주택공사)과 별도로 광역자치단체별로 지방공기업을 활용하여 축소도시의 토지비축업무를 전담할 수 있는 조직을 설립할 필요가 있음
- 특히, 축소도시에서는 유휴 사유재산을 그린인프라로 전환하는 것이 중요하므로 비시장성 평가 결과를 비축의 주요 판단기준에 포함하여 이에 적합한 부지 위주로 매입해야 함

그림 8 유휴 국·공유재산을 활용한 그린인프라 조성방안



출처: (좌) Motzny 2015, 138; (우) 저자 작성.

[S사회] 기본서비스(생활SOC, 저렴주택 등)의 사각지대를 해소하여 공간정의(spatial justice)를 실현하라

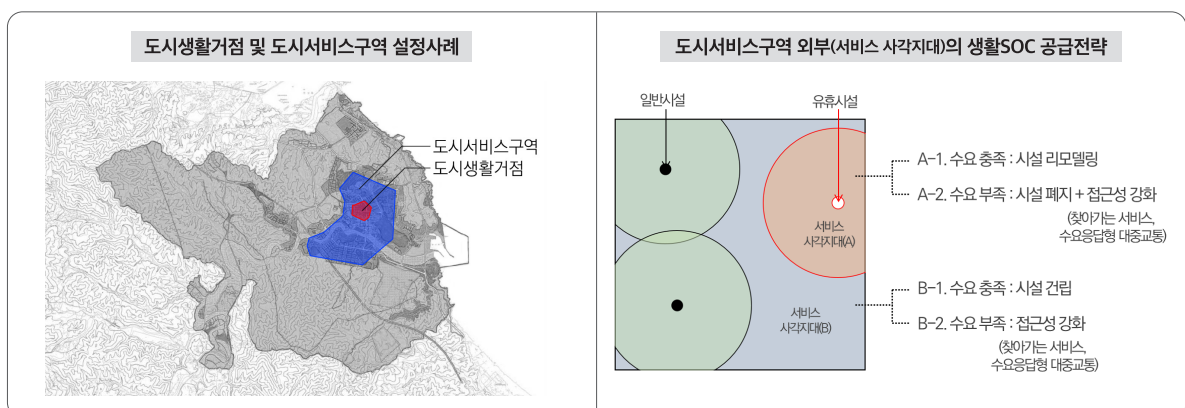
축소도시의 공간구조 재편전략에 따라 생활SOC에 대한 공급·전달 체계를 개편함

- 유휴 국·공유 부동산을 활용한 중장기 도시구조 재편전략을 담고 있는 ‘유휴 공공자산 종합계획(가칭)’ 제도를 도입하여 생활SOC(그린인프라 포함)에 대한 적정 입지를 결정하고, 소외지역에 대한 서비스 전달체계를 마련해야 함
- 시장 권역 구분에 관한 내용은 도시·군기본계획에 담아 이를 차용하는 방안도 고려하되, 유휴 국·공유재산 활용에 관한 의사결정 매트릭스도 작성하여 해당 계획과 연계할 필요가 있음

비영리 민간단체 주도의 사회주택 공급모델을 확산시키기 위한 다양한 지원방안을 모색함

- 축소도시의 거주 안정화를 도모하기 위해서는 유휴 국·공유지 혹은 공공이 비축한 빈집을 비영리 민간단체가 장기간 임대한 후에 이 부지를 활용하여 사회주택을 건설하는 사업모델을 확산시켜야 함
- 이러한 사업을 추진하는 데 있어 공공기관의 사회공헌활동과의 연계도 필요하며, 특히 축소도시에 위치한 공공기관 위주로 사회주택기금을 설립하여 비영리 민간단체를 지원해야 함

그림 9 도시구조 재편전략과 연계한 생활SOC 전달체계 구축방안



출처: (좌) 구형수 외 2016, 193; (우) 구형수 외 2018, 108을 수정.

[G지배구조] 도시에 대한 권리(right to the city)를 시민사회에 부여하여 의사결정의 주체로 만들어라

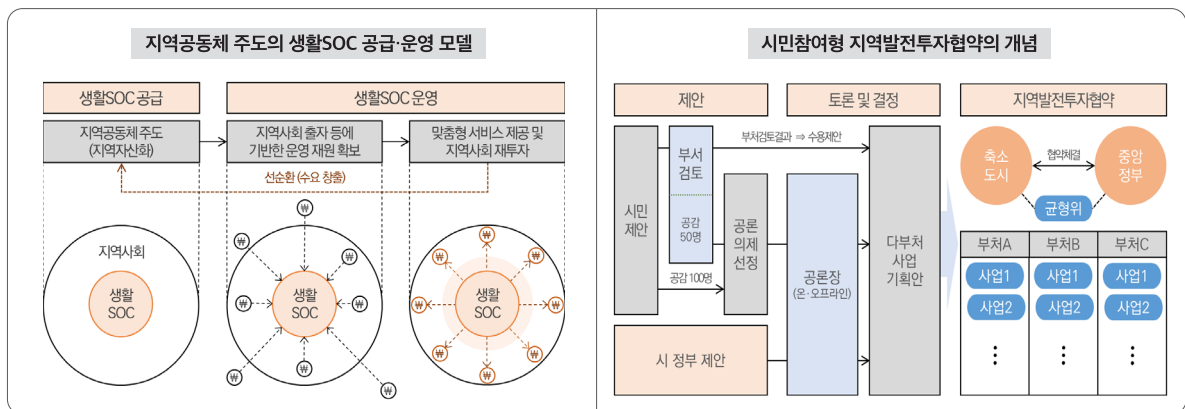
유헌 국·공유재산을 지역공동체의 자산으로 만들어 창출된 이익이 재투자될 수 있도록 지원함

- 공기업뿐 아니라 비영리 민간단체에도 일반재산의 위탁관리를 허용할 필요가 있으며, 만약 이게 쉽지 않다면 처분 이외의 관리 업무는 수탁기관에서 비영리 민간단체에 다시 위탁할 수 있도록 제도를 개선해야 함
- 축소도시 문제의 시급성을 고려할 때 「국가균형발전 특별법」 제2조 제9호에 따라 지정하는 인구감소지역에 한하여 사용·대부로 감면 등의 특례를 적용하는 방안도 고려해 볼 필요가 있음

다부처 유관 재정사업의 통합적 추진·운영 체계를 구축하는 과정에서 시민의 참여기회를 적극 보장함

- 현재 유헌 국·공유재산에 대해 추진하고 있는 전국 각지의 다양한 재정사업(국유재산 토지개발 선도사업, 노후 공공청사 복합개발사업, 행복주택사업, 생활SOC 복합화사업 등)을 장소 위주로 통합하여 하나의 사업처럼 추진·운영할 필요가 있음
- 이를 위해서는 시 정부와 시민이 함께 기획한 다부처 재정사업에 한하여 중앙부처와의 협의·조정하에 예산 집행체계를 단일화하여 추진하는 '시민참여형 지역발전투자협약' 제도를 도입하는 것도 고려해 볼 필요가 있음

그림 10 유헌 국·공유재산 관리·활용에 대한 지배구조 개편방안



출처: (좌) 구형수 외 2019, 184; (우) 민주주의 서울(<https://democracy.seoul.go.kr>, 2021년 11월 24일 검색)을 토대로 저자 작성.

참고문헌

- 구형수·김태환·이승욱·민법식. 2016. 저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구. 경기: 국토연구원.
- 구형수·문정호·김대중·임상연·윤태관·윤세진·이경주. 2018. 생활인프라 기준 도입 및 활용방안 연구. 세종: 국토교통부.
- 구형수·이다예·박정은. 2019. 지역밀착형 생활SOC의 전략적 공급·활용방안 연구. 세종: 국토연구원.
- 민주주의 서울. <https://democracy.seoul.go.kr> (2021년 11월 24일 검색).
- CUDC(Cleveland Urban Design Collaborative), NPI(Neighborhood Progress, Inc.) and Cleveland City Planning Commission, 2008. Re-imagining a More Sustainable Cleveland: Citywide Strategies for Reuse of Vacant Land. Ohio: Cleveland Urban Design Collaborative, Neighborhood Progress, Inc., Cleveland City Planning Commission.
- Detroit Works Project. 2013. Detroit Future City: 2012 Detroit Strategic Framework Plan, 2nd printing. Detroit: Inland Press.
- Motzny, A. 2015. Prioritizing Vacant Properties for Green Infrastructure. Michigan: University of Michigan.
- Philadelphia Land Bank. 2019. Philadelphia Land Bank 2019 Strategic Plan and Performance Report Draft. Philadelphia: Philadelphia Land Bank.

※ 본 자료는 국토연구원에서 기본과제로 수행한 “구형수·조판기·윤정재·이다예·김민정·정연준. 2020. 축소도시의 유헌 국·공유재산 실태와 관리·활용방안 연구. 세종: 국토연구원.”의 내용을 정리·보완한 것임.

- **구형수** 국토연구원 도시연구본부 부연구위원
(hskoo@krihs.re.kr, 044-960-0247)
- **조판기** 국토연구원 도시연구본부 선임연구위원
(pkcho@krihs.re.kr, 044-960-0246)

- **김민정** 국토연구원 도시연구본부 연구원
(kimmj@krihs.re.kr, 044-960-0238)