

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 615

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

도시재생을 위한 유휴 국·공유지 활용 활성화 방안

박소영 국토연구원 책임연구원, 이왕건 국토연구원 선임연구위원, 정유선 국토연구원 연구원

요약

- 1 산업구조 변화, 저성장, 인구감소 등 사회경제적 요인의 변화와 함께 외곽확산형 도시개발이 지속되면서 폐철도, 폐항만, 폐교, 공공기관·군사시설 이전지 등 도심 내 유휴 국·공유지 증가
- 2 유휴 국·공유지를 활용하여 구도심에 새로운 기능을 부여하고, 경제·고용거점으로 육성함으로써 도시를 재활성화하고자 하는 노력이 전국적으로 시도되고 있음
- 3 유휴 국·공유지를 활용하는 대부분의 사업들이 사업초기 단계에 머무르고 있는데, 핵심적인 장애요인은 활용 방향의 미설정, 재산의 관리처분 방식, 도시계획 변경 및 관할권 등에 관련된 공공이해당사자 간 갈등, 책임 주체 불명확, 분절화된 재산관리 체계 등이 복합적으로 작용
- 4 최근 일본에서는 장기 불황을 극복하기 위해 사회안전망 확보, 지방도시재생, 사회자본 관리 등 국가 신성장 전략과 연계하여 유휴 국·공유지를 우선 활용하는 정책을 마련하고, 국가와 지자체가 협력하여 국·공유 재산의 최적이용을 모색하는 정책을 추진하고 있으며, 영국에서도 유휴재산의 최적이용을 위하여 국가 차원의 조정과 지원역할을 강화하고 있음
- 5 유휴 국·공유지가 지속가능한 도시발전과 도시재생에 제대로 활용되기 위해서는 국가 및 도시 차원의 정책 방향을 명확히 설정하고 이를 실행하기 위한 공공분야 간 협력방안이 구체화되어야 함

정책방안

- 1 유휴 국·공유지 활용정책의 우선순위를 직접적 재정수익 증대에서 도시재생을 위한 사회적 투자로 전환
- 2 국·공유 유휴재산 통합 데이터 구축, 관리처분 유형분류 및 공개를 통한 정보접근성 제고
- 3 활용계획 제언, 협의·협상 및 중간조정 절차 제도화를 통한 예측가능성 제고와 공공부문 간 협력 강화
- 4 국·공유지 대부료 및 공공시설 사용료 면제·감액 등 지원수단 확대를 통한 활성화 유도

1. 도심 내 유희 국·공유지 증가와 도시재생

확장형 도시개발과 저성장 등으로 인한 도심 내 유희 국·공유지 증가

1990년대 말부터 인구성장 감소, 경기침체 등 사회·경제적 변화와 국가정책 등에 따라 폐철도, 폐항만, 폐교, 공공기관 이전지, 군사시설 이전지 등 유희재산이 발생

표 1 시설 유형별 국·공유 유희재산 현황

시설 유형	현황	시설 유형	현황
폐교	• 3,678개(2016년 기준) ¹⁾ - 이 중 2,328개(63%) 매각, 714개(19%) 대부	미군부지 반환공여구역	• 25개 반환(2010년 기준) ²⁾ - 부산 캠프 하아리아 1개만 사업완료
철도 유희부지	• 631.6km, 1,260만㎡(2013년 말 기준) • 820.8km, 1,750만㎡(2018년 추정) ³⁾	군공항 종전부지	• 수원, 대구, 광주가 군공항 이전 건의 - 이 중 수원시는 타당성 검토에서 적정평가
노후·유희 항만	• 인천항, 군산항, 목포항 등 11개 항만 약 699만㎡ ⁴⁾	유희 군부대	• 국방개혁 기본계획에 따라 2026년까지 약 260개 주둔지 감축 예정 • 2013년 전면실태조사 결과, 3,988만㎡ 규모 (여의도 14배)의 용지가 사용계획 없는 유희지로 분류 ⁵⁾
도청 종전부지	• 전북도청: 전주 → 서부 신시가지(2005년) • 충남도청: 대전 → 흥성 내포신도시(2012년) • 경북도청: 대구 → 안동 도청신도시(2016년)		
공공기관 종전부동산	• 120개 기관 이전(2015년 12월 기준) - 이 중 95개 기관 부지 매각 완료		

자료: 1) 교육부, 2016. 폐교재산 현황 통계표.
2) 행정안전부, 2010. 미군 반환기지를 지역사회 성장동력으로 육성, 2월 1일. 보도자료.
3) 국토교통부, 2015. 철도 폐선부지 시민공간으로 새롭게 태어난다, 7월 17일. 보도자료.
4) 해양수산부, 2016. 제2차 항만재개발 기본계획.
5) 연합뉴스, 2014. 여의도 면적 14배 군 유희지 민간에 풀린다, 5월 1일자.

개별법으로 관리되지 않는 국·공유재산 중 유희재산은 국유재산 중 국가가 직접 활용하는 행정재산만 현황이 파악되고, 행정재산 외의 국유 일반재산이나 지자체가 관리하는 공유재산 등은 총 필지수, 면적, 위치 등의 파악이 어려운 상황임

대전시를 대상으로 한 국·공유 유희재산 추정 샘플조사 결과, 500㎡ 이상의 도시적 용도로 활용가능한 약 326개 필지가 있으며, 기획재정부, 국토교통부, 교육부 등 국가가 약 30%, 시, 구, 교육청 등 지자체가 약 67%를 소유하고 있음

도시재생을 위한 거점공간으로 유희 국·공유지 활용 필요

도시재생은 낙후된 도시에 새로운 경제적·사회적·문화적 활력을 불어넣기 위하여 생산거점, 복지, 교육 등 새로운 기능의 도입을 의미

- 이러한 사업 추진을 위해서는 부지 확보가 가장 필수적이며 도심 내에 위치한 유희 국·공유지는 이를 위한 거점공간으로 활용될 수 있음

2. 유휴 국·공유지 활용사업의 현황과 문제점

국·공유 유휴재산 활용과 관련하여 유휴 국·공유지를 활용하는 대부분의 사업들이 사업초기 단계에 머무르고 있는데, 핵심적인 장애요인은 공공이해당사자 간 갈등, 책임주체 불명확, 분절화된 재산관리 체계 등이 복합적으로 작용

특히 기획재정부, 국토교통부, 지자체, 공사 등 주체가 다기화됨에 따라 다양한 갈등이 발생하고 있으며 이를 해결할 조정 및 협상의 동력이 부족

- 국유재산을 관리·총괄하는 기획재정부는 국가재정 건전성 강화를 위하여 국유재산의 유상사용 원칙과 국유재산 특례 제한을 강화
- 국가공간정책을 총괄하는 국토교통부는 유휴재산 활용을 위한 계획적 기반을 마련하고 있으나 부지 소유와 관련된 국방부, 해양수산부, 코레일, 철도시설공사, 교육청 등 부처 간 이해관계 조정 및 협의 도출에는 한계가 있음
- 지자체는 도시계획, 건축 등 인허가권을 통해 간접적으로 활용에 개입하나 중앙정부 부처 간 갈등이 발생할 때 대정부 협상력은 부족

그림 1 국·공유 유휴재산 활용 관련 공공주체와 이해관계

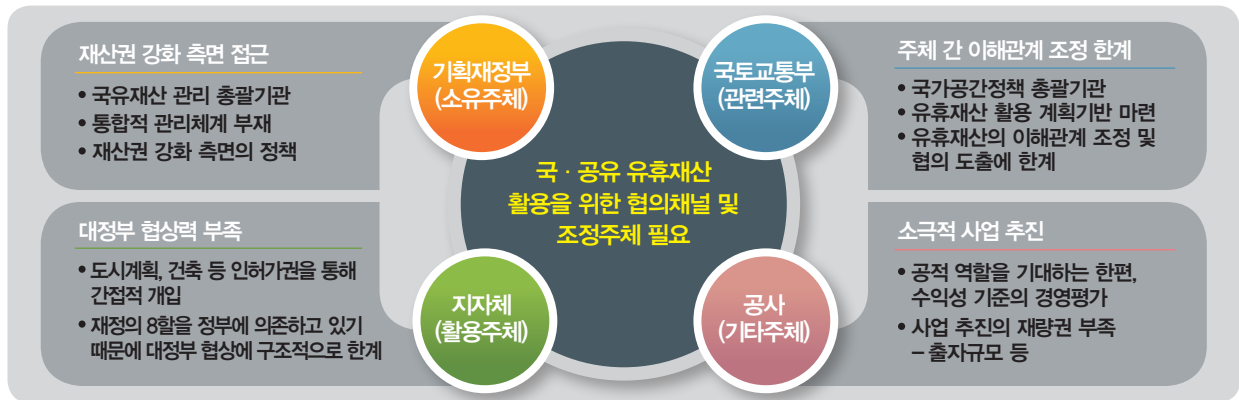


표 2 국·공유 유휴재산 활용 관련 공공주체와 이해관계 사례

시설 유형	인천 내항	(구) 충남도청	서대구 화물터미널
소유주체	인천항만공사(해양수산부)	충청남도 → 기획재정부(예정)	코레일, 대구시
이전시기	2013년부터 단계적으로 이전	2012년 내포신도시로 이전	1996년 부지조성 후 장기 방치
주요 갈등	부처 간 관할권 갈등	활용계획 주체 다수로 인한 갈등	부지 내 소유관계 정리 관련 갈등
현황			

사진출처: 네이버 지도.

3. 유희 국·공유지 활용을 위한 선진국의 정책

선진국은 협업 프로그램을 통해 국·공유지 활용 도모

일본과 영국은 저성장기조 속에서 신성장동력을 마련하기 위하여 국·공유재산의 활용 방안 제시

- 일본은 재무성을 중심으로 신성장전략을 위한 국유재산의 활용정책을 통해 국유재산의 활용방향을 정리하고, 국가와 지자체가 연계된 국·공유재산의 최적이용을 통해 협력방안을 제시
- 영국은 정부소유 부동산을 중앙 통제하기 위해 2010년 국무조정실(Cabinet Office) 산하에 국유재산 관리국(Government Property Unit: GPU)을 설립하고 공공협력을 위해 공공부동산 통합 프로그램(One Public Estate Program: OPEP)을 도입

표 3 일본과 영국의 국유재산 활용을 위한 주요 정책

구분	일본	영국
배경	<ul style="list-style-type: none"> • 장기불황에 따른 신성장동력 마련 • 열악한 재정상황하에 효율적 공공시설의 노후화대책 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 2008년 대불황에 따른 공공지출 규모 축소를 위한 정부자산전략(Government's Estate Strategy)
정책명	<ul style="list-style-type: none"> • 신성장전략을 위한 국유재산의 활용정책(新成長戦略における国有財産の有効活用について) • 국가와 지자체가 연계된 국·공유재산의 최적이용(国と地方公共団体が連携した地域の国公有財産の最適利用) 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공 부동산 통합 프로그램(One Public Estate Program)
총괄부처	<ul style="list-style-type: none"> • 재무성 	<ul style="list-style-type: none"> • 국무조정실의 국유재산관리국(Government Property Unit)

일본: 신성장전략과 연계한 국유재산의 활용 적극 지원

재무성은 2010년 이후부터 유희 국유 부동산을 사회안전망 분야, 지방도시 도시재생, 사회자본의 관리 등 신성장전략과 연계하여 활용방침 확립¹⁾

- 국유재산 활용 촉진을 위해 ① 미활용 국유지의 관리 처분 방식 다양화, ② 국유재산에 대한 충분한 정보 제공, ③ 지방자치단체 등 지역 관계자와의 연계 강화 및 원스톱서비스화, ④ 감사 등을 통한 미이용 국유지 확인 등의 대응방안 마련

1) 財務省. 2010. 新成長戦略における国有財産の有効活用について.

표 4 일본 신성장전략을 위한 국유재산의 활용

신성장 전략	국유재산의 활용
사회안전망 - 건강대국 전략, 고용·인재 전략 -	<ul style="list-style-type: none"> • 보육원, 요양시설, 장애인 복지시설 등의 정비, 가정보육(보육마마) 사업, 소규모 다기능형 주택개호 등의 사업에 대해서 지방공공단체 등의 사업자가 시설 정비 등을 실시하는 경우 아래를 실시 ① 정기차지권을 이용한 미이용 국유지의 대출 ② 청사·기숙사의 공간 대출 등 ③ 청사·기숙사 재건축 시 민간자본주도(Private Finance Initiative)의 활용에 의한 시설 병설
지방도시 도시재생 - 관광·지역 활성화 전략 -	<ul style="list-style-type: none"> • 청사·숙소의 집약화 및 철거지 창출과 그 활용에 의한 지역 활성화·도시재생에 기여 • 상기 대응에 있어서는 구역 관리의 개념을 도입하여 지역과 일체가 되어 개발에 기여
사회자본 스톡의 전략적 유지관리·녹색 도시화 - 관광·지역 활성화 전략 -	<ul style="list-style-type: none"> • 국유재산 유지관리에 설비운용기법을 도입하여 비용 압축 • 청사 등 시설의 그린빌딩화를 유도하고 비용 절감을 위한 노력 강화

출처: 財務省, 2010. 新成長戦略における国有財産の有効活用について 概要, 1.

영국: 국가와 지자체의 협력을 통한 활용방안 모색

영국은 지방정부와 중앙정부의 협력을 통해 공공토지를 관리하여 경제적 이익을 창출하기 위해 유휴토지와 건물을 불하함으로써 새로운 재생사업과 주거 개발을 제고²⁾

- 국무조정실 국유재산관리국(GPU)은 재정적 어려움으로 인하여 국가의 유휴부동산을 우선 민간에 매각 하지만, 스타트업 기업에게 저렴한 비용으로 임대(Space for Growth)하거나, 지역발전사업(City Deal Budget, Community Budget 등)과 연계하는 등 도시재생 및 지역 활성화를 위한 노력을 병행하여 추진
- 정부는 지자체가 파트너십을 구축하고 실행계획을 수립하여 관련 분야의 지역 기관 및 중앙정부의 부처와 직접적으로 협력할 수 있도록 지원

표 5 영국 공공 부동산 통합 프로그램에서 국가와 지자체의 역할

국가 제공 (We Offer)	지자체의 이행 협약 (Your Commitment)
<ul style="list-style-type: none"> • 부처 간, 지자체 간 장벽을 극복하기 위한 각료회의 • LGA(Local Government Association), GPU(Government Property Unit) 지원과 중앙정부 전문가 네트워크 • 중요한 법률과 정책 개선 • 파트너십 설립, 프로그램 운영을 위한 펀딩 • 맵핑, 분석 등 기술지원 • 서비스 개혁 시 세입목적으로 캐피털 리시트(Capital Receipts)를 쓸 수 있는 재량권 부여 • 정부부처 자산 우선 구매권 	<ul style="list-style-type: none"> • 재산위원회 등 파트너십 구축 • 성과 달성에 집중한 OPEP 실행계획 수립 • 공공 토지와 자산에 관련된 지역의 리더로서 역할 수행 • 강력한 리더십, 시간투자, 프로그램에 참여하는 공공파트너로부터의 구매 • 파트너들이 소유한 모든 토지와 건축자산을 개인정보보호관리 체계 (e-PIMS Lite)에 기록 • 파트너십 경계 내 지자체가 소유한 토지와 건물의 감정가 정보 제공 • 본 프로그램으로 포함될 수 있는 잉여토지와 잠재 잉여토지에 대한 상세 정보 제공 • 파트너십이 소유한 모든 토지와 건축물에 대한 상세정보 공개

출처: 영국 지방정부연합 One Public Estate 홈페이지. http://www.local.gov.uk/onepublicestate/-/journal_content/56/10180/6678286/ARTICLE. [2016년 9월 18일 검색].

2) National Audit Office, 2012. Improving the efficiency of central government office property; LGA, Cabinet Office, 2014. One Public Estate: Transforming property and services.

4. 유휴 국·공유지 활용 활성화를 위한 정책방향

유휴 국·공유지 활용의 우선순위를 재정수익 증대에서 도시재생을 위한 사회적 투자로 전환

최근 재정당국이 국·공유재산을 사회복지 자원 확보 수단의 하나로 인식하면서 국가 재정수익을 늘리려는 경향이 증대

유휴 국·공유지 활용의 우선순위를 직접적 재정수익 증대에 두기보다 일자리 창출, 경제산업 거점 확보, 복지 기반 마련 등 도시재생을 위한 사회적 투자의 관점으로 전환 필요

- 토지의 다양한 용도 중 재산가치로서의 대체재는 풍부한 반면, 생산요소로서의 대체재는 기 개발된 도시 지역의 경우 매우 한정
- 따라서 직접적 행정 기능이 사라진 유휴 국·공유지는 재정적 수익 극대화에 앞서 생산요소로서의 국가 또는 도시 전체의 이익에 부합하는 활용가치를 우선 검토할 필요

국·공유 유휴재산 통합 데이터 구축, 관리처분 유형분류 및 공개를 통한 접근성 제고

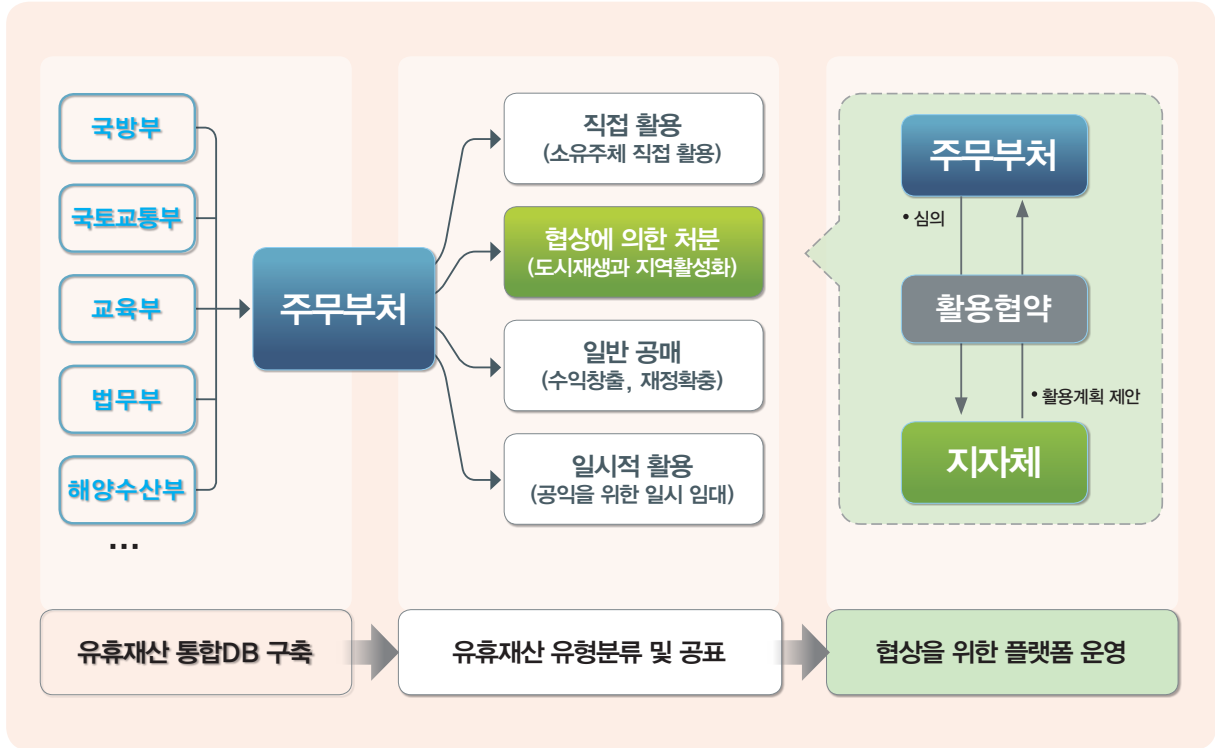
유휴 국·공유지의 효율적 활용을 위해서는 국가 또는 지자체 등 소유 주체에 따른 관리보다는 국토 및 도시의 체계적 관리차원에서 통합 데이터베이스 구축 필요

- 현재는 국유지와 공유지의 행정재산과 일반재산 등이 개별적이고 파편적으로 관리되고 있어, 유휴재산에 대한 국토 및 도시 차원의 종합적 현황 파악이 어려워 효율적 활용 저해

유휴 국·공유지를 직접 활용, 협상에 의한 처분, 일반 공매, 일시적 활용 등으로 분류하고 일반에 공개하여 수요자 입장에서 접근성을 개선하고 활용방안의 예측가능성 제고

- 미국의 경우 기존 기능이 없어지고, 타 연방기관의 수요도 없는 유휴 부동산(Surplus Property)을 공익양도(Public Benefit Conveyance), 협상에 의한 판매(Negotiated Sales), 공매(Public Sales)로 구분하여 사용범위를 명확히 제시하고 있으며, 공적인 기능을 우선순위로 활용방식 검토
- 현재 한국에서는 폐교 및 철도부지만 이와 같은 실태조사와 유형분류를 실시하고 있어, 효율적 활용을 위해서는 모든 유휴 국·공유지에 확대 적용할 필요

그림 2 국·공유 유휴재산 통합DB 구축 및 관리처분 유형분류



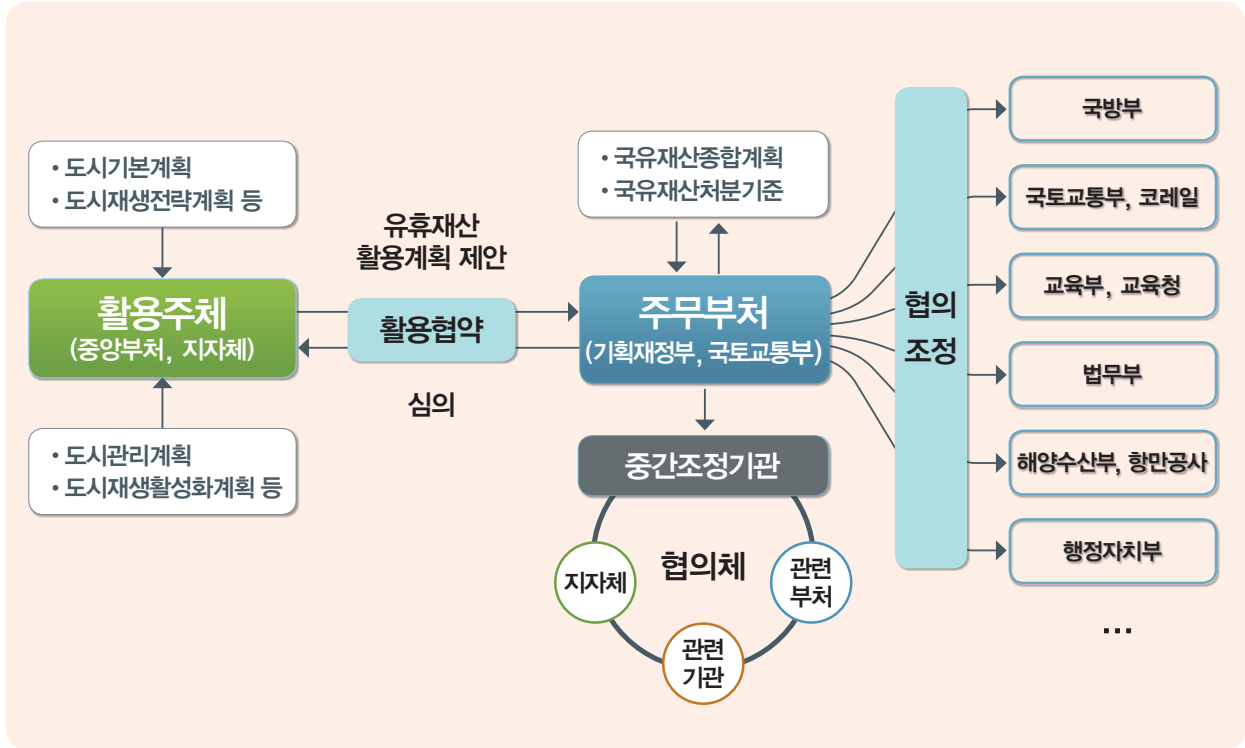
유휴 국·공유지 활용 플랫폼 구축을 통한 공공부문 간 협력 활성화: 활용계획 제안, 협의·협상 절차 및 중간조정 제도화 등

유휴 국·공유지의 소유, 관리 등과 관련된 공공주체의 상이한 정책지향성과 정책우선순위 그리고 공공부문 특유의 위험회피적 성향은 유휴부지의 최적이용을 저해하고 장기 방치하는 결과를 초래

유휴 국·공유지의 활용과 관련된 공공부문 간 협력을 촉발하기 위해서는 특혜시비를 불식할 수 있는 투명한 행정절차와 함께 제3자로 구성된 중간조정자의 역할이 필요

- 활용주체가 주무부처에 유휴재산 활용계획을 제안하면 관련 부처와 협의 조정을 통해 활용방향에 따른 관리처분을 결정하는 공식화된 플랫폼 마련을 통해 특혜시비 완화
- 유휴 국·공유지의 활용에는 복잡다기한 공공주체들이 관련되기 때문에 당사자 간 갈등조정 난해
- 따라서 당사자 간 협의구조 마련, 협의 촉진, 대안 제시 등을 통하여 갈등을 조정하는 제3자 역할 중요

그림 3 도시재생을 위한 유휴 국·공유지 활용 플랫폼



도시재생사업에 대한 국·공유지 대부로 면제·감면, 공공시설의 사용료 면제·감면 등 지원수단 확대

- 쇠퇴한 도심으로 사람과 양질의 일자리를 유도하기 위해서는 외국인 투자유치법 수준의 과감한 국·공유지 지원 특례 적용 필요

※ 본 자료는 “박소영 외, 2016. 도시 내 국·공유 유휴재산 활용을 위한 공공분야 협력방안. 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

박소영 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(sypark@krihs.re.kr, 044-960-0672)
 이왕건 국토연구원 도시연구본부 선임연구위원(wglee@krihs.re.kr, 044-960-0242)
 정유선 국토연구원 도시연구본부 연구원(ysjung@krihs.re.kr, 044-960-0667)

